

ДЕРЖАВНА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: ОСОБЛИВОСТІ ТА СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ

Монографія
за загальною редакцією
доктора економічних наук,
професора Варналія З.С.

Київ – 2007

Рекомендовано до друку Вченою радою
Національного інституту стратегічних досліджень
(Протокол № 2 від 21 лютого 2007 р.)

Автори:

Варналій З.С., д.е.н., проф. (вступ, р.1,2,4,11,12,15, висновки); *Воротін В.Є.*, д.н.держ.упр., проф. (р.1,2,3); *Куйбіда В.С.*, д.н.держ.упр. доц. (р.8); *Лібанова Е.М.*, д.е.н., член-кор. НАНУ (р.5); *Макогон Ю.В.*, д.е.н., проф. (р.13,14,15,17); *Мікула Н.А.*, д.е.н., ст.н.с. (р.18); *Мокій А.І.*, д.е.н., проф. (р.6); *Романюк С.А.*, д.е.н. (р.4); *Чужиков В.І.*, д.е.н., проф. (р.16); *Бабінова О.О.*, к.н.держ.упр. (р.8); *Бойко-Бойчук О.В.*, к.т.н. (р.7); *Борщевський В.В.*, к.е.н. (р.11); *Васильців Т.Г.*, к.е.н. (р.12); *Дрига С. Г.*, к.е.н. (р.12); *Камто В.М.*, к.юр.н., доц. (р.8); *Кравченко В.О.*, к.е.н., доц. (р.13,17); *Мазур І.І.*, к.е.н., доц. (р.12); *Медведкін Т.С.*, к.е.н., доц. (р.14,15); *Мітряєва С.І.*, к.і.н., ст.н.с. (р.18); *Нижник О.М.*, к.е.н. (р.4); *Павлюк А.П.* к.е.н., ст.н.с., (р.1,2,4,9); *Флейчук М.І.*, к.е.н. (р.6); *Хаджинов І.В.*, к.е.н., доц. (р.13); *Шевченко О.В.*, к.е.н. (р.10); *Яремко Л.А.*, к.е.н., доц. (р.19); *Волошин В.І.* (р.12); *Волошко В.В.* (р.1), *Дідич О.О.* (р.6); *Жук В.І.* (р.5); *Каніщенко Н.Г.* (р.15); *Міхеева О.О.* (р.2).

Рецензенти:

Власюк О.С. – директор Національного інституту проблем міжнародної безпеки, д.е.н., проф.

Данилишин Б.М. – голова Ради по вивченню продуктивних сил України НАН України, член-кор. НАН України, д.е.н., проф.

Кудряченко А.І. – завідувач відділу Національного інституту стратегічних досліджень, д.і.н., проф.

Оболєнський О.Ю. – перший віце-президент Національної академії державного управління при Президентові України, д.е.н., проф.

Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: Монографія / за ред. З.С. Варналія. – Д17
К.: НІСД, 2007. – 820 с.
ISBN 966–554–108–0

Монографію присвячено розкриттю сутності державної регіональної політики, аналізу стану та проблем державного регулювання регіонального розвитку в Україні. Визначено особливості регіонального розвитку країни, окреслено нові підходи та пріоритети розвитку місцевого самоврядування. Розглянуто особливості сучасної регіональної політики України, визначено стратегічні пріоритети та механізми її реалізації на сучасному етапі. Проаналізовано актуальні проблеми регіональної політики України в контексті розвитку інтеграційних процесів.

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

Україна започатковує державну регіональну політику, засновану на європейських цінностях, засадах демократії та національної єдності, орієнтовану на підвищення економічних та соціальних стандартів життя для кожного громадянина.

В умовах глобалізаційних та інтеграційних процесів роль і значення активної регіональної політики зростає. Особливої актуальності набуває проблема ефективного використання регіонального потенціалу. Йдеться про об'єктивну необхідність підвищення конкурентоспроможності регіонів, враховуючи як внутрішні, так і зовнішні чинники. Саме остання проблема і вимагає додаткового дослідження та розробки певних рекомендацій щодо ефективної та дієвої регіональної політики, з метою підвищення конкурентоспроможності регіонів України.

Окремі аспекти регіональної політики України розглядаються в працях Данилишина Б., Долішного М., Жаліла Я. Кваснюка Б., Керецмана В., Козоріз М., Лібанової Е., Мікловди В., Оболенського О., Олійника Я., Павлюк А., Пили В., Пирожкова С., Романюка С., Стеценка Д., Чужикова В., Чумаченька М. та інших вітчизняних дослідників.

За сучасних умов першочерговим завданням є пошук раціонального балансу між децентралізацією управління і єдиновладдям. На державному рівні визначено, що громади та створені ними структури управління на місцях мають нести відповідальність за соціально-економічний стан перед населенням регіону та державою. На рівні регіону це позначається як принцип «відповідальної регіоналізації». З метою надання більших повноважень регіонам, державна регіональна стратегія спрямовується на подолання інституційних, соціально-економічних та морально-психологічних

перешкод гармонійного розвитку регіонів у їхній єдності як складових єдиної держави.

Головним завданням регіональної політики держави має стати досягнення балансу між її інтересами та інтересами розвитку її регіонів. Ключовим завданням наступного стратегічного горизонту регіональної політики є розробка напрямів та механізмів передачі частини державних повноважень на нижчий рівень управління, спираючись на демократичні цінності та виходячи з положень Конституції України.

Принципи раціональності, відповідальності та ефективності децентралізації – орієнтири, на які мають спиратися подальші реформи у сфері державного управління.

Механізм децентралізації розробляється у наступних вимірах: управління суспільно–політичним розвитком регіонів; управління соціогуманітарним розвитком регіонів; управління економічною сферою регіонів; регулювання зовнішніх відносин регіонів.

Держава залишається координатором інтересів усіх рівнів. Гармонізуюча роль держави особливо має активізуватися в точках зіткнення інтересів: між людиною і громадою, між громадами і регіональною владою, між регіональною і державною владою тощо.

Механізми децентралізації розробляються, починаючи з найнижчого рівня. Громадяни мають визначати можливість прийняття рішень, що впливають на їхнє життя, і реалізувати ці рішення через владу громади. Це, відповідно, потребує певної самостійності територіальних громад – як правової у прийнятті рішень у межах Конституції України, так і економічної, яка досягається посередництвом зміни системи міжбюджетних відносин задля забезпечення територіальних громад достатніми за обсягом коштами для виконання власних функцій. У цьому аспекті актуалізується питання адміністративно–територіальної реформи як алгоритмічного плану передачі влади на рівень громад.

Особливої ролі набуває економічна база розвитку територій, яка має відповідати ключовому завданню, поставленому перед державою – посиленню соціальної складової регіонального розвитку, що передбачає забезпечення державних стандартів (нормативів) та державних соціальних гарантій гідного рівня життя кожного громадянина незалежно від місця його проживання.

Завдання держави – досягти політичної, економічної та гуманітарної єдності країни на основі узгодження різноспрямованих інтересів усіх регіонів. Важливим аспектом також є проблема дотримання державою принципів прозорості в процесі формування та реалізації регіональної політики, взаємодії держави з інститутами громадянського суспільства.

Регіони взаємодіють з оточуючим середовищем – як у середині країни, так і зовні. На шляху до європейської інтеграції Україна має побудувати струнку систему ефективно діючих економічних та культурних зв'язків з країнами європейської спільноти, зокрема через ефективне задіяння механізмів транскордонного співробітництва.

Саме такими є особливості державної регіональної політики та розвитку місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення України.

Регіональна політика – це сфера діяльності з управління економічним, соціальним, екологічним і політичним розвитком країни в регіональному аспекті відповідно до заздалегідь розробленої програми. Метою регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально–економічного розвитку регіонів, поглиблення процесів ринкової трансформації, підвищення рівня життя населення, забезпечення гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина.

Виходячи з основної мети, необхідно окреслити основні завдання регіональної політики, а саме: створення і зміцнення єдиного економічного простору та забезпечення економічних, соціальних, правових і організаційних основ державності; відносне вирівнювання умов соціально–економічного розвитку регіонів; ефективне використання потенціалу регіонів; комплексний екологічний захист регіонів.

Важливу роль у дієвості регіональної політики України має інституційно–правове забезпечення. Сьогодні основними складовими інституційно–правової бази розвитку регіонів є: Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» (№ 2850–IV від 08.09.2005 р.) та Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року (затверджена Постановою КМУ № 1001 від 21.07.2006 р.).

Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» визначає правові, економічні й організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій. До речі, саме цим законом з правової точки зору визначено поняття «регіон», яким, відповідно до чинного закону є територія АР Крим, області, міст Києва та Севастополя.

Метою Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року є визначення ключових проблем регіонального розвитку, пріоритетів державної регіональної політики з точки зору загальнонаціональних потреб та інтересів.

Разом з тим, інституційно–правове забезпечення регіонального розвитку України є ще недостатнім та недосконалим. Існують дис-

пропорції соціально–економічного розвитку регіонів, регіональних дезінтеграційних, зокрема, економічних процесів, що відбуваються в Україні. Також є певні соціогуманітарні та політичні проблеми територіального розвитку, що негативно впливають на розвиток регіонів і мають потенційні та реальні загрози.

Основними сучасними викликами регіонального розвитку України є:

- небезпека загострення міжрегіонального відчуження внаслідок політичної регіоналізації та відмінностей геополітичної орієнтації населення;
- порушення ефективної взаємодії по лініях «Центр – регіони» та «регіон – регіони»;
- намагання штучної економічної та політичної автономізації окремих регіонів;
- значна диференціація регіонів за рівнем економічного розвитку та якістю життя людей;
- наявність регіональної асиметрії у системі міжбюджетних відносин;
- недосконалість менеджменту на регіональному та місцевому рівнях.

Враховуючи сучасний стан регіонального розвитку, зовнішні чинники впливу, необхідно визначити стратегічні пріоритети. Стратегічними пріоритетами регіональної політики України є:

- досягнення загальнонаціональної єдності та суспільного порозуміння в соціогуманітарному та суспільно–політичному середовищі регіонів України;
- пошук оптимальної моделі розподілу функцій і повноважень на різних рівнях влади;
- зміцнення матеріально–фінансових основ місцевого самоврядування та посилення соціального виміру бюджетної політики на місцевому рівні;
- становлення інноваційно–інвестиційної моделі розвитку як основи конкурентоспроможності регіонів України;
- модернізація виробничої та соціальної інфраструктури розвитку територій;
- використання нових ефективних форм взаємодії регіонів із зовнішнім середовищем.

Будь–яка регіональна політика, а особливо активна політика, передбачає процес формування сприятливих передумов для підвищення конкурентоспроможності регіонів. Сьогодні саме цей аспект є ключовим стратегічним пріоритетом регіональної політики України.

За сучасних умов невідпинного зростання взаємозалежності й взаємопов'язаності як національних економік, так і їхніх регіонів,

поширення процесів економічної глобалізації дедалі актуальнішими є питання підвищення їхньої конкурентоспроможності як запоруки сталого поступового розвитку. У цьому контексті потрібно ефективніше використовувати конкурентні переваги регіонів України. Регіональні конкурентні переваги – це сукупність природних, соціально–економічних, науково–освітніх, технічних, інформаційних, культурних та інституційних умов, які склалися в регіоні, відрізняють його від інших регіонів і визначають довгострокові перспективи виробництва в ньому товарів і послуг.

Конкурентоспроможність регіонів – це здатність економічної системи регіону забезпечувати соціально–економічну оптимальність, сприятливі умови щодо стабільного підвищення ефективності виробництва, адаптованого до змін внутрішнього попиту та світової кон'юнктури на основі використання регіональних конкурентних переваг. Важливими чинниками формування конкурентної позиції регіону є: структурна політика; оновлення ресурсного, виробничого, науково–освітнього потенціалів; розвиток виробничої та ринкової інфраструктури.

Головною метою монографії є розкриття сутності та проблем реалізації державної регіональної політики України, визначення нової парадигми сучасної регіональної політики, нових підходів та пріоритетів регіонального розвитку в контексті поширення інтеграційних процесів.

Саме цій меті підпорядкована загальна логіка і структура монографії. Монографія має п'ять взаємопов'язаних частин.

Перша частина присвячена розкриттю сутності державної регіональної політики, стану та проблемам державного регулювання регіонального розвитку в Україні, питанням централізації та децентралізації в управлінні територіальним розвитком.

Про особливості регіонального розвитку України йдеться у другій частині монографії. У цій частині розкриваються проблеми та тенденції економічного розвитку регіонів, розглядаються актуальні аспекти соціального «вирівнювання» регіонів, визначаються проблеми структурних та інституціональних змін на регіональному рівні, розкриваються політичні та геополітичні пріоритети розвитку регіонів у контексті цілісності України

У третій частині монографії аналізується розвиток місцевого самоврядування як одного з пріоритетів державної регіональної політики. Зокрема, розкриваються проблеми забезпечення самостійності територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення, визначаються політичні моделі розвитку місцевого самоврядування тощо. Особлива увага приділена проблемі адміністративно–територіальної реформи як чинника регіонального роз-

витку України та регулюванню місцевих фінансів як важливого фактору стабільного розвитку регіонів.

Четверта частина роботи розкриває особливості сучасної регіональної політики України, визначає стратегічні пріоритети та механізми реалізації державної регіональної політики України на сучасному етапі. В цій частині висвітлено актуальні проблеми регіональної компоненти регулювання ділової активності, аналізуються процеси регулювання підприємництва та внутрішнього споживчого ринку регіону. Розглядаються проблеми, особливості та перспективи функціонування спеціальних економічних зон та територій пріоритетного розвитку з пільговим режимом інвестиційної діяльності. Здійснюється аналіз організаційних форм сприяння інноваційної діяльності, розкривається роль, місце та перспективи розвитку кластерів у національній економічній системі.

Завершальна частина монографії присвячена актуальним проблемам регіональної політики України у контексті розвитку інтеграційних процесів. Зокрема, визначається регіональна динаміка в глобальній економіці, розкривається регіональне співробітництво в умовах інтеграції, аналізуються проблеми транскордонного співробітництва, пропонуються практичні аспекти регіональної науково-технічної політики та міжнародного трансферу технологій.

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

ЧАСТИНА I

**СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ
РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ**

1.1. Сутність, принципи та основні завдання державної регіональної політики

Забезпечення наукових підходів під час формування і реалізації регіональної політики вимагає чіткого обґрунтування її теоретичних, методологічних і методичних засад.

Останніми роками термін «регіональна політика» міцно закріпився в економічному лексиконі як науковців у галузях економічних та суспільних наук, так і представників усіх рівнів державного управління. Необхідність регіональної політики впливає з регіональної дискретності простору, нерівнозначності регіонів за чинниками і завданнями їхнього розвитку, внаслідок чого будь-яка державна політика будується диференційовано в регіональному аспекті.

Водночас аналіз наукової літератури свідчить про те, що існують суттєві розбіжності у тлумаченні змісту регіональної політики, формулюванні її мети та завдань.

Відомий радянський економіко-географ Е. Алаєв у своєму понятійно-термінологічному словнику (що ще за радянських часів став класичним) визначив регіональну політику як «сферу діяльності з управління економічним, соціальним і політичним розвитком країни в просторовому, регіональному аспекті, тобто пов'язану з взаємовідносинами між державою і районами, а також районів між собою»¹. До питань регіональної політики вчений залучив такі напрями, як: співвідношення і взаємодія рушійних сил регіонального розвитку (усі сектори національної економіки, внутрішні й зовнішні чинники та засоби); співвідношення національного (загальнодержавного) та регіонального аспектів розвитку, централь-

ного і регіонального рівнів управління економікою (рівень регіональної автономії, ступінь централізації планування і управління); ставлення до завдання підйому економіки відсталих районів, освоєння нових районів і ресурсів; ставлення до національно–етнічних питань (в умовах багатонаціональної держави); регіональні аспекти демографічної політики, політики урбанізації, аграрної політики та інших заходів державної влади.

У період обґрунтування концепції сталого розвитку територій, посилення уваги до вирішення екологічних проблем серед основних сфер діяльності регіональної політики додатково стали акцентувати увагу на питаннях екології. Наприклад, Ю. Гладкий та А. Чистобаєв дають таке визначення: «Регіональна (соціально–економічна) політика держави – це сфера діяльності з управління політичним, економічним, соціальним і екологічним розвитком країни в просторовому, регіональному аспекті, яка відображає як взаємовідносини між державою і регіонами, так і регіонів між собою»².

Відомий вітчизняний економіст і географ В. Поповкін, який обґрунтував і обстоював необхідність регіонально–цілісного підходу в управлінні економічним розвитком держави, вважав, що регіональна політика України має сприяти найефективнішому досягненню головних економічних, соціальних та екологічних цілей розвитку держави завдяки використанню закономірностей і факторів територіального поділу праці й регіонального комплексотворення»³. Регіональна політика має спрямовуватися на: створення в усіх регіонах, містах, сільській місцевості, населених пунктах будь–якого масштабу адекватних умов для життєдіяльності людини, реалізації її можливостей, відтворення робочої сили, праці, побуту, відпочинку; поступового зниження антропо– та техногенного тиску на територію з урахуванням екологічної ємності кожного з регіонів, підтримання або відновлення екологічної рівноваги.

Зауважимо, що у найпоширенішому варіанті розуміння регіональної політики економічний аспект домінує над іншими компонентами регіонального життя. Відповідно поняття «регіональна політика» і «регіональна економічна політика» часто вживають як синоніми без будь–яких застережень. Наприклад, М. Кноглер та О. Секарев під регіональною політикою розуміють «сукупність заходів, спрямованих на усунення відмінностей в економічній дієздатності та життєвому рівні, наявних між територіально відокремленими частинами країни»⁴. С. Романюк державною регіональною політикою вважає «систематизований вплив на регіони центрального уряду, а також його територіальних підрозділів»⁵. Таку позицію вчений аргументує тим, що «навіть у тих випадках, коли йдеться про неекономічні сфери, механізм забезпе-

чення все одно спирається на фінансово–економічні важелі»⁶. Такий підхід звужує поняття регіональної політики, зводить її лише до економічних функцій. Звичайно, важливість економічних аспектів регіональної політики є незаперечною, однак регіональні процеси є значно багатограннішими. У методологічному аспекті ототожнювати поняття «регіональна політика» і «регіональна економічна політика» некоректно. Адже так само як економіка є лише однією (хоча і дуже важливою) сферою людської діяльності, регіональна економічна політика не охоплює всього спектру управлінської діяльності держави.

Відомий український учений–регіоналіст академік М. Долішній вважає, що, у разі визначення терміну регіональна політика, необхідно тлумачити це поняття в широкому та вузькому розумінні. У першому випадку це означає політику, яку провадить держава щодо регіонів і самі регіони в межах наданих їм повноважень. У другому випадку регіональна політика звужується винятково до дій держави, тому йдеться про державну регіональну політику⁷.

М. Долішній вважає, що «у широкому розумінні регіональна політика – це система цілей і дій, що спрямовані на реалізацію інтересів держави щодо регіонів та внутрішніх інтересів самих регіонів, яка реалізується за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій»⁸. Учений наголошує, що за сьогоденних умов регіональна політика стає вагомим інструментом просторового регулювання соціально–економічного розвитку, особливо в тих сферах, де дія ринкових важелів обмежена (соціальної, екологічної, науково–технічної). Тільки через механізми регіональної політики, як важливого елемента загальнонаціональної стратегії, можна активізувати внутрішні потенціали регіонів для соціально–економічного зростання територій і держави в цілому. Саме регіональна політика може стати універсальним засобом ефективного використання внутрішніх регіональних резервів, чого важко досягти за допомогою галузевих методів управління.

Ще один відомий український учений–регіоналіст В. Симоненко вважає, що «під регіональною політикою слід розуміти, з одного боку, чітко опрацьовану в законодавчому аспекті практичну діяльність держави в усіх регіонах країни, а з другого, – соціально–економічну політику, здійснювану на базі загальнодержавного законодавства самими регіонами для досягнення тих чи інших регіональних і місцевих цілей і завдань»⁹. У своїй відомій книзі «Регіони України: проблеми розвитку» (1997 р.) він визначає регіональну соціально–економічну політику як сукупність таких економічних, правових і адміністративно–організаційних засобів і

методів, які враховують і органічно пов'язують між собою увесь комплекс загальнодержавних і місцевих інтересів і спрямовані в кінцевому результаті на повноцінний і рівномірний розвиток регіонів¹⁰. Стратегічною метою такої політики вчений вважає підвищення життєвого рівня населення регіонів країни на основі якісного покращання використання ресурсного потенціалу регіонів, принципово нових підходів до розвитку їхніх продуктивних сил, докорінної зміни екологічної ситуації.

На необхідності розглядати регіональну політику держави у контексті глобалізації наголошують В. Семиноженко та Б. Данилишин. Вони визначають регіональну політику «як діяльність держави, спрямовану на адміністративно–економічну оптимізацію регіональної структури країни та відносин між центром і територіями з метою забезпечення збалансованого розвитку за рахунок максимально ефективного використання внутрішніх і заохочення зовнішніх ресурсів в умовах глобалізації міжнародної економіки. Останнє дуже важливе, адже жодна країна у світі не може сьогодні серйозно здійснювати свою регіональну політику, не враховуючи потужного чинника глобалізації світової економіки, оскільки її суб'єктами й об'єктами дедалі більше стають окремі частини держави, тобто регіони»¹¹.

Таким чином, під регіональною політикою, як правило, розуміють сферу діяльності з управління економічним, соціальним, екологічним і політичним розвитком країни в регіональному аспекті відповідно до заздалегідь розробленої програми. Державна регіональна політика є невід'ємною складовою політики держави, спрямованої на організацію території країни відповідно до державної стратегії розвитку. Об'єктивними передумовами регіональної політики є структурна неоднорідність простору країни в природно–географічному, ресурсному, економічному, соціальному, етнічному і політичному аспектах. Подібна неоднорідність, інтереси і особливості регіонів мають враховуватися під час проведення будь–якого заходу.

На жаль, сьогодні в Україні не існує офіційного визначення поняття регіональна політика. Натомість у Концепції державної регіональної політики, затвердженої у 2001 р., сформульована головна мета державної регіональної політики, яка полягає у «створенні умов для динамічного, збалансованого соціально–економічного розвитку України та її регіонів, підвищенні рівня життя населення, забезпеченні додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглибленні процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості

управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування»¹².

У Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, затвердженій постановою кабінету Міністрів України у липні 2006 р. основною метою державної регіональної політики України на сучасному етапі розвитку визначено «створення умов, що дадуть змогу регіонам повністю реалізувати наявний потенціал, зробити максимальний внесок у національну економіку, здобути конкурентні переваги на зовнішньому ринку»¹³. Державна регіональна політика має спрямовуватися насамперед на розв'язання таких проблем: низька інвестиційна привабливість регіонів та інноваційна активність в них; нерозвинута виробнича та соціальна інфраструктура; зростання регіональних диспропорцій у сфері соціально-економічного розвитку регіонів; слабкі міжрегіональні зв'язки; нераціональне використання людського потенціалу.

Науковий підхід до формування і реалізації регіональної політики держави вимагає чіткого визначення її **об'єкта** і **суб'єкта**, а також формулювання її **цілей** і **завдань** та визначення засобів їх здійснення.

Як відомо, **об'єкт** будь-якого управління є тим, на що спрямовано керуючий вплив суб'єкта управління.

М. Долішний вважає, що об'єктом регіональної політики є весь спектр соціально-економічних процесів, що відбуваються на конкретній території. Іншими словами, у сферу впливу регіональної політики потрапляють люди, природа і всі суспільні інститути.

До основних об'єктів регіональної політики відносяться: виробничі (насамперед підприємство як первинна ланка суспільного поділу праці), соціальні (насамперед – людина як представник соціуму, родини, етносу), грошово-фінансові процеси тощо.

Аналізуючи суб'єкти регіональної політики, на думку М. Долішого, потрібно враховувати той принциповий момент, що регіони можуть виражати свої інтереси лише опосередковано. Конкретним носієм внутрішньорегіональних інтересів є населення, що проживає в ньому. Проте кожен житель регіону є особистістю, представником трудового колективу, членом політичної партії чи громадської організації. І інтереси будь-якої позиції, що ним відстоюватимуться значно відрізнятимуться від регіональних. Отже, проблема суб'єктивізації регіональної політики трансформується в проблему представництва інтересів населення в органах законодавчої та представницької влади різних рівнів, які реалізовані також і через сформовані ними виконавчі структури. Тобто, суб'єктами регіональної політики є центральні органи законодавчої і виконавчої влади, органи регіонального управління та місцевого самоврядування¹⁴.

Ми вважаємо, що суб'єктна база регіональної політики є широкою. Суб'єктами регіональної політики можуть бути: окремі посадові особи (наприклад, Президент України), Верховна Рада України як найвищий у державі законодавчий орган, органи державної виконавчої влади всіх рівнів, органи місцевого самоврядування, окремі юридичні особи (установи, організації і підприємства), громадські організації (рис. 1.1). Наголосимо, що роль і значення громадських організацій у розробленні і реалізації регіональної політики в демократичних державах є дуже суттєвою і має тенденцію до постійного зростання¹⁵.

Регіональна політика держави має будуватися на відповідних принципах. Ці принципи мають відтворювати як тактичні, так і стратегічні орієнтири регіональної політики. Одні з них можуть бути стабільними протягом досить тривалого проміжку часу, інші треба коригувати, змінювати відповідно до ситуації в державіхві.

Розглянемо основні **принципи державної регіональної політики**.

1. Пріоритет загальнонаціональних інтересів Це означає, що дії всіх суб'єктів регіональної політики потрібно спрямувати на зміцнення державності України, збереження її територіальної цілісності, вони не повинні загрожувати національній безпеці держави.

2. Пріоритет інтересів регіону в цілому, його населення відносно галузевих, відомчих, корпоративних, а також інтересів окремих суб'єктів господарювання.

3. Законодавче забезпечення прав і повноважень суб'єктів регіональної політики. Політика стосовно регіонів і політика самих регіонів має регламентуватися нормативно-правовою базою, дотримання вимог якої є обов'язковою умовою регулювання взаємовідносин між усіма учасниками процесу.

4. Поєднання інтересів. Поточні і стратегічні завдання регіональної політики мають враховувати державні, регіональні та місцеві інтереси, а її практичне здійснення – згладжувати можливі суперечності між ними.

5. Всебічне врахування економічних, природних, історичних, технологічних, етнічних, екологічних, соціально-демографічних та інших умов і факторів регіонів з наданням переваги факторам соціальним та екологічним. Це означає потребу диференційованого підходу до регулювання регіональних процесів з врахуванням їхньої специфіки.

6. Пріоритет інноваційного, ресурсоекономного підходу, що полягає, передусім, у структурних трансформаціях господарських комплексів регіонів на користь інноваційних технологій, товарів народного споживання та послуг у разі раціонального обмеження енерго-, водо-, матеріало- та капіталоемних галузей і виробництв.

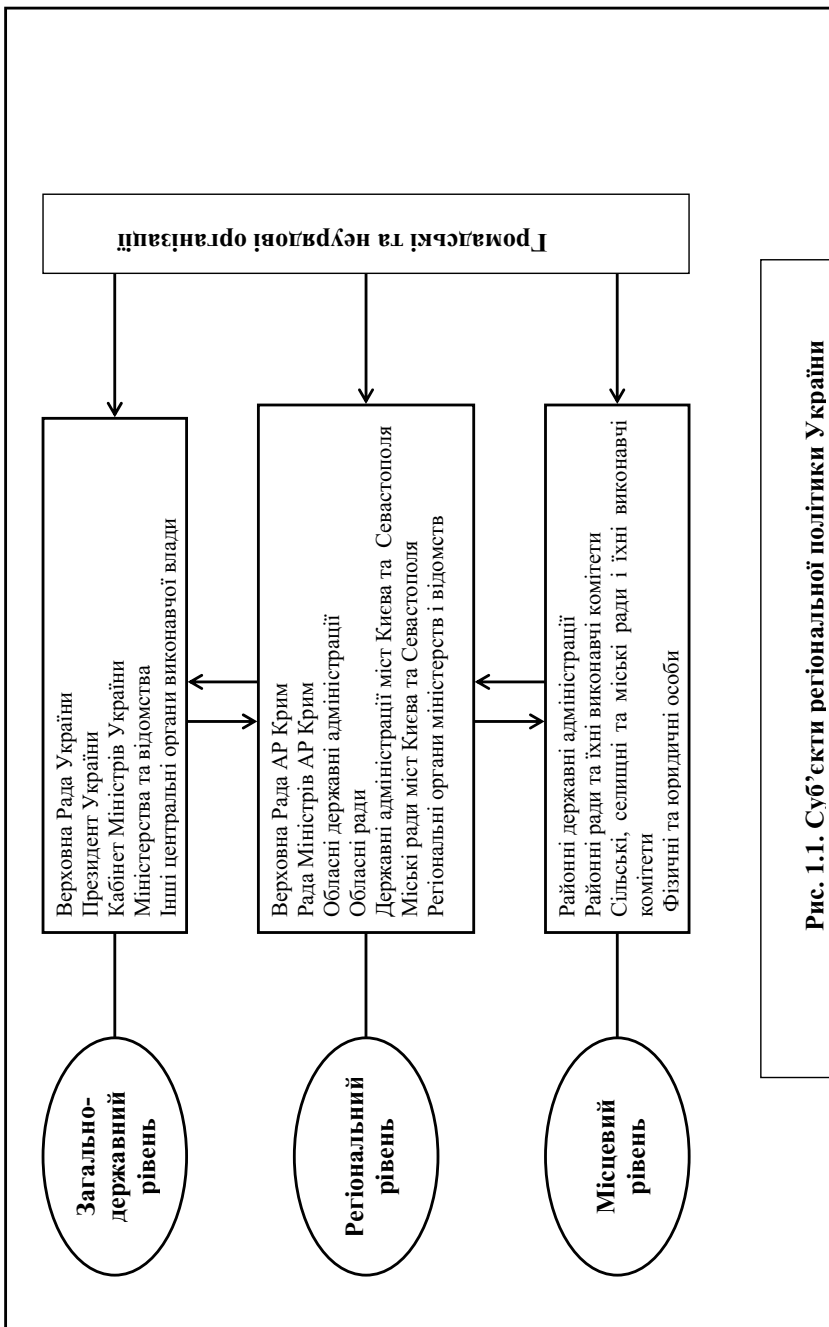


Рис. 1.1. Суб'єкти регіональної політики України

7. Необхідність поступового зближення рівнів соціально–економічного розвитку регіонів, забезпечення порівнянних соціальних стандартів у всіх регіонах та населених пунктах.

8. Принцип об'єктивності. Поточні завдання регіональної політики мають розкривати пріоритетні напрями загальнонаціональної стратегії соціально–економічного розвитку і відповідати реальним можливостям ресурсного забезпечення заходів щодо їхнього вирішення.

9. Принцип збалансованості критеріїв соціальної справедливості та загальнодержавної ефективності, особливо під час вибору методів і форм державної підтримки окремих територій.

10. Принцип партнерства передбачає необхідність налагодження тісного співробітництва між органами державної влади всіх рівнів та органами місцевого самоврядування, забезпечення політичної стабільності й суспільної злагоди у процесі регіональної політики.

У Концепції державної регіональної політики сформульовано основоположні принципи її здійснення¹⁷:

- конституційність та законність – реалізація політики здійснюється відповідно до Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України на засадах чіткого розподілу завдань, повноважень та відповідальності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

- забезпечення унітарності України та цілісності її території, зокрема єдність економічного простору на всій території держави, її грошово–кредитної, податкової, митної, бюджетної систем;

- поєднання процесів централізації та децентралізації влади, гармонізація загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів;

- максимальне наближення послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, до безпосередніх споживачів;

- диференційованість надання державної підтримки регіонам відповідно до умов, критеріїв та строків, визначених законодавством;

- стимулювання тісного співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у розробленні та реалізації заходів щодо регіонального розвитку.

Зазначені положення були доповнені й конкретизовані у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. Таким чином, на сучасному етапі політика регіонального розвитку в Україні базуватиметься на таких **основних принципах**.

Програмування. Політика регіонального розвитку здійснюється на основі взаємозв'язаних довгострокових стратегій, планів та програм розвитку як на державному, так і на адміністративно–територіальному рівні. Цей принцип також передбачає щорічне планування необхідних витрат державного бюджету, що сприяє забезпеченню прозорості, стабільності та синхронізації у політиці розвитку регіонів.

Концентрації. У зв'язку з обмеженістю державних фінансових ресурсів під час виконання завдань, визначених цією Стратегією, ресурси концентруються на певних територіях, встановлюється ієрархічність пріоритетів відповідно до сформульованих цілей, визначаються вимоги до економічної ефективності їх використання.

Синхронізації дій («синергії»). Передбачається синхронне проведення ряду реформ, що впливають на соціально–економічний розвиток регіонів, узгодження пріоритетів та дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо регіонального та місцевого розвитку.

Поляризованого розвитку. Передбачається формування «опорних регіонів» (полосів, локомотивів зростання), в яких концентруються фінансові, адміністративно–управлінські, людські та інші ресурси, з подальшим посиленням інноваційної активності в інших регіонах. Цей принцип застосовували держави, що перебували на початкових стадіях соціально–економічного піднесення, коли інноваційна хвиля тільки починала формуватися та набувала масштабності за рахунок її концентрації в окремих «полосах зростання».

Додатковості. Фінансова підтримка регіонального розвитку здійснюватиметься за рахунок державного та місцевих бюджетів. За цим принципом фінансування з державного бюджету здійснюватиметься без зменшення фінансування з місцевих бюджетів.

Субсидарності – розподілу владних повноважень, за якими місце надання адміністративної (управлінської) послуги максимально наближене до її безпосереднього споживача з урахуванням повноти надання належної якості послуги шляхом концентрації матеріальних і фінансових ресурсів на відповідному територіальному рівні управління.

Збалансованого розвитку. Зумовлює диференційованість надання державної підтримки регіонам з урахуванням їх потенціалу умов, критеріїв та строків, визначених законодавством.

Партнерства. Тісна співпраця між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, суб'єктами господарювання в процесі реалізації Стратегії, проведення моніторингу та оцінки виконання визначених завдань.

Єдності. Забезпечення суспільної єдності, яка полягає у зменшенні відмінностей між окремими регіонами у використанні людських ресурсів та рівні життя населення; економічної єдності, яка полягає у зменшенні відмінностей в економічному розвитку між регіонами; просторової єдності, яка полягає у створенні інфраструктурних умов для розвитку периферійних регіонів. Досягнення єдності в усіх трьох вимірах має бути однією із цілей регіонального розвитку та регіональної політики.

Просторові відмінності у забезпеченні ресурсами, рівні економічного розвитку і якості життя населення, інфраструктурної оснащеності, в екологічному стані середовища, гостроті національних і соціальних конфліктів притаманні практично всім країнам незалежно від їхньої позиції у світі.

Очевидно, що цілі і завдання регіональної політики (так само як і її форми і методи) різних держав не можуть збігатися і варіюють у дуже широких межах. Разом з тим існують загальні, генералізовані цілі, властиві регіональній політиці практично всіх без винятку країн, що її реалізують. Це насамперед:

1) створення і зміцнення єдиного економічного простору і забезпечення економічних, соціальних, правових й організаційних основ державності (федералізму в поліетнічних, федеративних державах);

2) відносне вирівнювання умов соціально-економічного розвитку регіонів;

3) пріоритетний розвиток регіонів, що мають особливо важливе стратегічне значення для держави;

4) максимальне використання природних, зокрема ресурсних особливостей регіонів;

5) запобігання забрудненню навколишнього середовища, екологізація регіонального природокористування, комплексний екологічний захист регіонів тощо.

У Концепції регіональної політики України до її основних завдань було віднесено:

– запровадження більш глибокого вивчення та оцінки внутрішнього природного, економічного, наукового, трудового потенціалу кожного регіону, розроблення комплексних правових, організаційних, економічних та інших механізмів його ефективного використання;

– здійснення на інноваційній основі структурної перебудови економіки регіонів з урахуванням особливостей їх потенціалу;

– поетапне зменшення рівня територіальної диференціації економічного розвитку регіонів та соціального забезпечення громадян;

– широкий розвиток підприємництва як головного фактора соціально–економічного розвитку держави та її регіонів, підвищення зайнятості населення, наповнення місцевих бюджетів;

– зміцнення економічної інтеграції регіонів з використанням переваг територіального поділу і кооперації праці, що є одним з головних чинників підвищення конкурентоспроможності держави на міжнародних ринках;

– забезпечення спроможності територіальних громад та органів місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством, самостійно та відповідально вирішувати питання соціально–економічного розвитку, створення ефективних механізмів їх активної участі у формуванні та проведенні державної регіональної політики;

– удосконалення фінансових міжбюджетних відносин, вироблення чітких критеріїв і ефективних механізмів надання державної підтримки розвитку регіонів;

– досягнення продуктивної зайнятості населення, стабілізації та поліпшення демографічної ситуації в державі;

– подальше вдосконалення державної системи охорони довкілля та використання природних ресурсів, механізмів та інструментів вироблення і реалізації екологічної політики;

– налагодження міжнародного співробітництва у сфері регіональної політики, наближення національного законодавства з цього питання до норм і стандартів Європейського Союзу, а також розвитку транскордонного співробітництва як дієвого засобу зміцнення міждержавних відносин та вирішення регіональних проблем.

У Державній стратегії регіонального розвитку до 2015 року завдання регіональної політики України уточнені з урахуванням сучасних тенденцій і проблем у соціально–економічному розвитку держави й регіонів, стратегічних пріоритетів розвитку держави, особливостей міжнародного та прикордонного співробітництва, існуючого й перспективного інституційно–правового середовища в даній сфері. У документі визначено стратегічні завдання державної політики регіонального розвитку України до 2015 року, основні напрями й інструменти їх вирішення. Розглянемо стратегічні завдання регіональної політики.

1. Підвищення конкурентоспроможності регіонів та зміцнення їх ресурсного потенціалу. Виконання цього завдання здійснюватиметься за такими пріоритетними напрямами.

• Реструктуризація економічної бази окремих регіонів і створення умов для диверсифікації на новій технологічній основі. Реалізація цього напрямку дозволить підвищити продуктивність сфер економіки у регіонах та підтримати нові види діяльності, що спри-

ятиме зростанню рівня зайнятості. При цьому будуть задіяні регіони, в яких необхідно реструктурувати традиційні галузі з критично високим рівнем зношеності основного капіталу та наявністю ризиків виникнення техногенних катастроф національного масштабу. Нарощення науково–технічного потенціалу активізується у регіонах, які мають досвід роботи із створення наукоємних та високотехнологічних продуктів.

• Розбудова та модернізація інфраструктури, що сприятиме підвищенню інвестиційної привабливості регіонів. Недостатньо високий рівень розвитку виробничої і невиробничої інфраструктури, зокрема житлово–комунального, готельного, дорожнього, вулично–дорожнього господарства, енергетичного сектору, транспортних та інформаційних комунікацій, стримує економічне зростання країни та її регіонів. У зв'язку з цим передусім підтримуватиметься робота з розбудови та модернізації інфраструктури національного та загальноєвропейського значення, а також інфраструктури регіонів, міст та міських агломерацій, які можуть відігравати роль полюсів зростання. Це сприятиме зміцненню зв'язків між регіонами, підвищенню рівня просторової мобільності населення, інвестиційної привабливості територій, які мають основне значення для залучення додаткових інвестицій, досягнення високого рівня продуктивної зайнятості населення.

2. Забезпечення розвитку людських ресурсів. Поліпшення якості людських ресурсів сприяє динамічному розвитку країни та її регіонів. Реалізація політики їх розвитку здійснюватиметься з урахуванням регіональних особливостей демографічної ситуації, рівня зайнятості населення та його життя, що сприятиме створенню нових робочих місць, насамперед у сфері розвитку інновацій, перекваліфікації вивільнених працівників, поліпшенню соціально–трудова відносин між роботодавцями та найманими працівниками, забезпеченню самозайнятості населення, розвитку фермерства, селянських господарств. Підтримці малого і середнього бізнесу. Виконання цього завдання здійснюватиметься за такими пріоритетними напрямками:

- забезпечення високих стандартів навчання, доступного для працівників протягом усього періоду їх виробничої діяльності, поліпшення якості освіти;
- активізація співпраці у сфері освіти і науки – передбачається збільшення наукового потенціалу, активізація зовнішніх контактів навчальних закладів та дослідних установ;
- забезпечення повної зайнятості працездатного населення.

3. Розвиток міжрегіонального співробітництва. Розвиток міжрегіональних економічних зв'язків та транскордонного співро-

бітництва забезпечить підвищення ролі регіонів у зовнішньоекономічному співробітництві, їх активну участь у діяльності міжнародних організацій. Пріоритетними напрямками для виконання цього завдання визначено:

- розширення міжрегіональної економічної взаємодії;
- розвиток транскордонного, зокрема єврорегіонального співробітництва. Завданням розвитку транскордонного співробітництва є ефективне використання природно–ресурсного, демографічного, виробничого і науково–технічного потенціалів з метою вирішення питань комплексного розвитку територій.

4. Створення інституціональних умов для регіонального розвитку. Розв'язання проблем регіонального розвитку, становлення місцевого самоврядування та вдосконалення відносин «центр – регіони» перебуває у площині інституційного і правового поля та потребує формування і реалізації державної регіональної політики, чіткого розподілу функцій та координування діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Реформування системи державного управління та місцевого самоврядування відбуватиметься у напрямі створення децентралізованої моделі організації влади, спроможної ефективно впливати на процеси соціально–економічного і культурного розвитку територій в умовах ринкової економіки, забезпечувати надання управлінських послуг населенню на рівні європейських стандартів. Виконання цього завдання здійснюватиметься за такими пріоритетними напрямками:

- розширення фінансово–економічних можливостей територіальних громад;
- реформування адміністративно–територіального устрою, яке передбачає розбудову раціональної системи територіальної організації влади, що враховує потреби населення;
- узгодження діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо розвитку регіонів.

Пріоритетними напрямками вирішення цих завдань є вдосконалення державного регулювання у сфері соціально–економічного розвитку регіонів, відповідних правових, організаційних, економічних та інших механізмів, а також підвищення ролі та відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за вирішення покладених на них повноважень та завдань.

Зважаючи на природу регіональних процесів, держава має виробити чітку політику дій щодо розвитку всіх сфер суспільного життя: соціальної, промислової, аграрної, екологічної, гуманітарної, науко-

во–технічної. Таким чином, за напрямками регіональну політику можна поділити на соціальну, промислово, аграрну, екологічну, гуманітарну, науково–технічну. Відповідно деякі з цих видів мають кілька елементів як порівняно самостійних напрямів регулювання важливих територіальних процесів¹⁸. Наприклад, у межах регіональної соціальної політики можна виділити політику соціального захисту, житлову, демографічну, урбаністичну, рекреаційну, політику зайнятості. Структурними компонентами регіональної гуманітарної політики є: національна, етнічна, культурна, освітня, міжконфесійна тощо.

У структурі регіональної політики провідною є регіональна економічна політика. Вирішення соціальних, екологічних, науково–технічних, демографічних та інших проблем регіону можливе лише за наявності відповідних фінансових, кредитних і матеріальних ресурсів. Регіональна економічна політика охоплює:

- бюджетну і податкову політику;
- планування, прогнозування соціально–економічних процесів у регіоні;
- створення і реалізацію цільових програм;
- використання природних ресурсів і управління власністю регіону;
- розміщення продуктивних сил;
- реструктуризацію економіки регіонів;
- політику розвитку регіональних виробничо–технологічних комплексів;
- контрольнo–аналітичну діяльність;
- інформаційне забезпечення.

Метою регіональної соціальної політики держави є підвищення добробуту і задоволення потреб життєдіяльності всього населення. Здійснення соціальної політики значною мірою безпосередньо залежить від економічних можливостей країни, тієї частини національного доходу, що виділяється на споживання. Соціальна політика держави і регіону має загальну економічну і правову основу, яка забезпечує реалізацію прав і інтересів громадян держави. Завдання сучасної регіональної політики у соціальній сфері – забезпечення достатнього рівня добробуту в кожному регіоні, створення приблизно однакових життєвих можливостей для всіх громадян. Регіональна соціальна політика покликана запобігати небажаній міграції населення, послабити внутрішню соціальну напругу, зберегти цілісність і єдність країни.

Державна регіональна науково–технічна політика втілює ставлення держави до науково–технічних проблем, що є складовою частиною регіональної політики. Основними завданнями регіональної науково–технічної політики є:

- вивчення, аналіз стану науково–технічного комплексу регіону, виявлення місцевої специфіки і проблем;
- визначення пріоритетів розвитку науково–технічного комплексу;
- збереження, відновлення і розвиток науково–технічного комплексу відповідно до встановлених пріоритетів;
- характеристика основних напрямів інвестиційної діяльності;
- створення сприятливих умов для інноваційної діяльності;
- збільшення виробництва наукомісткої продукції, підвищення експортного потенціалу, конкурентоспроможності виробників продукції;
- мінімізація негативних наслідків науково–технічного прогресу.

Для розвитку пріоритетних напрямів, що мають ключове значення для розвитку відповідного регіону, розробляються регіональні науково–технічні програми.

Основна мета регіональної екологічної політики – створення безпечних умов життя людини і відновлення природного середовища. Основними завданнями регіональної екологічної політики є:

- гарантування екологічної безпеки ядерних об'єктів, радіаційного захисту населення і навколишнього середовища;
- зведення до мінімуму шкідливого впливу техногенних аварій і катастроф;
- поліпшення екологічного стану басейну річок;
- покращення екологічної ситуації в містах і промислових центрах;
- екологізація технологій у промисловості, енергетиці, будівництві, сільському господарстві, транспорті тощо.

В окремих регіонах варто здійснювати заходи для поліпшення стану деградованих земель, рекультивативі порушених природних ландшафтів, боротьбі з водною ерозією, підтопленням і хімічним забрудненням земельних ресурсів, збереженню біологічної розмаїтості флори і фауни.

Демографічна політика, як складова регіональної політики держави, розробляється в тісному взаємозв'язку з економічною, соціальною й екологічною політикою. При цьому враховується специфіка демографічної ситуації в кожному регіоні й конкретизуються напрями її реалізації.

Основні цілі демографічної політики пов'язані з вирішенням таких проблем, як: формування пропорційної вікової й статевої структури населення, проведення соціальних заходів, що стимулюють народжуваність, поліпшення екологічної ситуації, підвищення безпеки праці тощо.

Пріоритетна мета регіональної гуманітарної політики — духовний розвиток суспільства, поліпшення його морального стану і здоров'я. Гуманітарна політика має формувати волелюбну, ініціативну особистість, виховувати у громадян національну свідомість і патріотизм, відроджувати національні, культурні підвалини суспільства.

Національна політика в поліетнічних державах має забезпечувати конституційні суспільні, політичні, економічні й соціальні права всіх народів. Важливим завданням національної політики є збереження культурних традицій народів, регулювання міграційних процесів тощо.

1.2. Світовий досвід формування та реалізації державної регіональної політики

Європейський вибір України зумовлює новий підхід до формування цілей, пріоритетів та механізмів реалізації регіональної політики та регіонального розвитку. Тому доцільним уявляється проведення аналізу та оцінювання політики щодо регіонального розвитку розвинених країн та ЄС, визначення основних засад формування та реалізації регіональної політики минулого сторіччя, спрямованих на вирішення конкретних проблем як державного рівня, так і розвитку регіонів. Саме повернення до історії регіональної політики, очевидно, є корисним для України, розгляд та аналіз якої дозволять використати досвід провідних країн та уникнути помилок при побудові власної моделі регіонального розвитку.

З метою повнішого розуміння загальної еволюції змін і форм регіональної політики, короткий поетапний екскурс регіональної політики в країнах з розвинутою ринковою економікою дозволить здійснити відповідний аналіз процесу розвитку регіональної політики в окремих країнах, які були першими у створенні й формуванні моделей регіонального розвитку і стали прикладом для інших країн, зокрема України.

Сучасна історія регіональної політики започаткована у 20-х роках минулого сторіччя, але у практичній реалізації сягає прадавніх часів. Ще в античній Греції, Римській імперії та країнах Стародавнього Сходу в управлінських колах замислювалися над впровадженням регіональної політики (у своєму розумінні). Від стану регіональної політики залежали тривалість і стабільність управління на підвладних територіях, зокрема насильницьки завойованих і поневолених. Значну роль у системі управління великою територією на цьому етапі розвитку країн набула реалізація такої політики, яка б сприяла наповненню казни за рахунок збирання данини та дозволяла тримати підвладні території у покорі.

Становлення регіональної політики як науки відбулося на початку ХХ сторіччя, коли було прийнято перші програми допомоги окремим старопромисловим та слаборозвиненим територіям, необхідність реалізації яких визначалася наслідками кризи 1929–1933 рр. На той час регіональні заходи були широко розгорнуті тільки у двох країнах – Великобританії та США, де занепад виробництва торкнувся сфер зосередження традиційних галузей та слаборозвинені аграрні райони.

До- та післявоєнний періоди розвитку регіональної політики можна охарактеризувати як період розповсюдження практики застосування регіональних заходів на інші країни, оскільки нова економічна криза призвела до спаду виробництва у традиційних галузях промисловості та загостренню соціально-економічних відносин в деяких регіонах світу, особливо у Франції, Бельгії, ФРН, США, Великобританії. У цей період регіони стають об'єктом уваги, з одного боку, в контексті структурної державної політики як способу відродження та стабілізації національної економіки шляхом концентрації та спрямування економічних ресурсів на формування чи оновлення певних господарських галузей; з другого – соціальної політики як чинника збереження політичної стабільності суспільства, національної єдності, громадянської злагоди, шляхом вирівнювання та поліпшення умов життя населення в різних територіально-адміністративних утвореннях.

Період 1960 – початок 1970 років характеризується становленням регіональної політики, тобто формуванням цілісної системи регіональної політики країн Заходу. Розширюється проблематика державного регулювання на регіональному рівні, яка охоплює питання не тільки перебудови господарського комплексу, зниження рівня безробіття, але й забезпечення оптимального використання інноваційних факторів зростання, комплексного соціально-економічного розвитку, демографічних, екологічних та рекреаційних аспектів, відтворення природних ресурсів тощо. Відбулося затвердження системи регіонального програмування, удосконалення інструментарію регіональної політики. Поряд з історично первісним напрямом регіональної політики, пов'язаним з розвитком проблемних регіонів, застосовуються заходи щодо розвантаження найбільших міських агломерацій. Збільшення асигнувань на розробку та реалізацію регіональних програм стало можливим завдяки стійкості темпів економічного зростання.

З 1975 р. починається новий етап розвитку регіональної політики. Першочерговим завданням державної політики на регіональному рівні у цей період стає не просто вирішення проблем окремих регіонів, але й забезпечення скоординованого зближення рівнів їх

розвитку, оптимальне й ефективне використання внутрішнього економічного потенціалу в кожному окремому випадку. Тобто об'єктом регіональної політики стають не розрізнені регіони, а їх сукупність як структурних елементів національного господарства, з врахуванням стану і можливостей їхнього розвитку.

Підписання Маастрихтської Угоди надало потужного поштовху проведенню нової наднаціональної політики з регулювання регіонального розвитку в рамках ЄС. Одночасно активізується діяльність місцевих органів влади, спрямована на реалізацію специфічних цілей розвитку місцевих співтовариств. Прикладом цього може бути прийняття Євросоюзом у 1990 р. Європейської Хартії про місцеве самоврядування. Цей етап розвитку регіональної політики відбувався на тлі нової економічної кризи, що охопила країни Заходу після 1974 р. Внаслідок ослаблення інвестиційної діяльності скоротився склад інструментарію регіональної політики, що, однак, не змогло зупинити процес розвитку системи регіонального програмування і призвело до підписання зазначеної Угоди та формування наддержавних органів регулювання регіональним розвитком.

Основною метою проведення ретельного аналізу найцікавіших аспектів практичного вирішення регіональних проблем у деяких країнах, які мають багатий досвід у цій галузі, є не лише детальний аналіз регіональної політики окремо взятої країни, а дослідження тих її особливостей, які можуть стати основою узагальнення досвіду та втілення пропозицій щодо розвитку регіональної політики як світового масштабу розвитку країн в цілому.

Великобританія. Більшість регіональних проблем у Великобританії виникло на 15–20 років раніше, ніж у сусідніх країнах. На перше місце ставився індустріальний розвиток, а основним підходом було широкомасштабне знесення старого та будівництва нового. При цьому держава відіграла важливу роль у спрямуванні інвестицій. За умов практичного впровадження кейнсіанської макро-економічної моделі були здійснені перші заходи щодо регіонального розвитку.

Головним завданням регіональної політики Великобританії на початку 30-х років минулого століття стала боротьба з надзвичайно високим рівнем безробіття в окремих регіонах країни. Уряд дослідив ряд відсталих у цьому напрямі регіонів, в результаті чого прийнято закон про спеціальні території, що потребували адресної допомоги. Всі заходи держави спрямовувалися на зниження рівня безробіття: фінансування приватного сектору промисловості, надання податкових пільг підприємцям, підготовку території для промислового освоєння, переміщення робочої сили з відсталих (депре-

сивних) районів до найбільш індустріально розвинених тощо. Отже, основною метою регіональної політики держави того періоду було, очевидно, максимальне досягнення соціальної справедливості, тобто вирівнювання рівня життя населення різних регіонів, забезпечення однакового рівня заробітної плати, міграція трудових кадрів.

У 1945 р. англійський парламент ухвалив Закон «Про розміщення промислових підприємств», який замінив довоєнне законодавство про спеціальні території та став основою реалізації регіональної політики на більше як 15-річний період. Згідно з цим Законом скасовувалася існуюча до воєнного періоду Комісія, до якої входили представники спеціальних територій. Повноваження Комісії передавалися Міністерству торгівлі, яке надавало кредити, забезпечувало основні публічні послуги населенню, виділяло гранти на реалізацію конкретних проектів. Крім того, уряд почав широко використовувати систему ліцензування з метою контролю розміщення промислових підприємств. На будь-яке значне будівництво потрібно було обов'язково одержати дозвіл. Створено спеціальну міжвідомчу комісію, яка видавала ліцензії. До складу комісії увійшли фахівці зацікавлених органів влади. Процедура видачі ліцензій була настільки складною та довготривалою, що підштовхувала інвесторів до відкриття або перенесення свого бізнесу у економічно несприятливі регіони, де отримання дозволу було не потрібне. У результаті такої політики уряду у період 1947–1949 рр. у регіонах, кваліфікованих як території розвитку, було збудовано понад половину введених в дію в країні промислових підприємств, причому населення цих територій складало лише 20 % загальної чисельності населення країни.

Післявоєнний період деякі автори публікацій іменують етапом короткотермінових програм. Уряд користувався правом надавати кредити, видавати гранти для створення нових підприємств у відсталих (депресивних) регіонах і допомагав розміщувати частини державних замовлень фірмам, працюючим у цих регіонах. Надавалися додаткові послуги населенню, створювалися сприятливі умови будівництву об'єктів промисловості й місцевої інфраструктури, утверджувалася нова політика розвитку міських агломерацій (створення нових населених пунктів). У 1960 р. прийняттям Закону про місцеве працевлаштування старі райони розвитку було скорочено. Замість «регіонів розвитку» створено «райони розвитку», список яких формувало безпосередньо Міністерство торгівлі без обов'язкового затвердження парламентом. Це надало свободу дій Міністерству, однак викликало ряд проблем. Депресивними залишилися регіони, яким була потрібна негайна допомога, причому

деякі з них викреслювалися з цього списку, щоб через деякий час знов туди потрапити.

Починаючи з 1970 р. парламент майже кожного року ухвалював новий закон щодо регіональної політики. Вплив державної політики на регіональний розвиток поширився більше ніж на половину території Великобританії. У середині 70-х років уряд країни почав приділяти увагу так званим «внутрішнім містам», результатом чого стало розроблення програми розвитку внутрішніх міст та прийняття відповідного закону (1977 р.), яким передбачалося здійснення заходів з вирішення проблем цих регіонів.

На початку 80-х років відбувся галузевий переворот у державній політиці щодо депресивних регіонів. У зв'язку зі світовою трансформацією економічної організації суспільства – переходу від індустріального суспільства до інформаційного, уряд Великобританії почав здійснювати заходи щодо розвитку у депресивних регіонах сфери послуг, зокрема туристичних. З 1984 р. право на субсидії поряд з промисловими компаніями одержали компанії сфери послуг, в результаті чого збільшилася зайнятість у цій галузі господарювання. З 1988 р. реформою регіональної політики було відмінено субсидії регіонального розвитку і вся увага приділялася наданню допомоги малим фірмам та внутрішнім ареалам великих міст.

З погляду загальної історії регіональної політики Великобританії, можна зробити висновок, що на окремих етапах розвитку регіональної політики урядом країни використовувалися різні інструменти: від прямого контролю до застосування різних важелів і засобів. Але найдієвішими інструментами були інвестиційні стимули – субсидії, кредити, селективна допомога, а також заохочувальні заходи: від різноманітних методів надання фінансової допомоги суб'єктам господарської діяльності – від малих фірм і підприємств, зокрема тих, які ухвалили рішення про нове будівництво, до промислових компаній та підприємств сфери послуг.

Сполучені Штати Америки. Початком здійснення регіональної політики США можна вважати створення у 1933 р. Управління з національного планування (пізніше – Комітет з національних інтересів), головною метою якого була ліквідація «розривів» у економічному розвитку окремих штатів. Серед напрямів діяльності важливими були будівництво та експлуатація системи гідротехнічних споруд, сприяння у виробництві і розподілу електроенергії, розвитку сільського господарства шляхом хімізації та електрифікації, поліпшення навколишнього природного середовища, освоєння рекреаційних ресурсів, розвиток міст і населених пунктів тощо.

Президентом країни було запропоновано органам влади Штатів створення власних планів (програм) розвитку, прикладом чого мо-

же бути створення першого регіонального проекту «Програма долини річки Теннессі», розробленого за ініціативою федеральних органів влади.

У 60-х роках Сполученими Штатами зроблено низку спроб регіонального програмування. Зокрема, у 1961 р. при Міністерстві торгівлі створено Адміністрацію регіонального відновлення (АРВ), завданнями якої було надання допомоги з розвитку депресивним районам як у вигляді позик місцевим органам влади і приватним підприємцям, так і через контроль проведення спеціальної «програми прискорення суспільних робіт», що мала заохочувальний, стимулюючий характер.

Яскравим прикладом реалізації аналогічної програми було прийняття Закону про розвиток Аппалачів (1965 р.). Район гір Аппалачі як найбільш «проблемний» регіон країни охоплював частково територію 13 штатів порівняно з іншими районами був економічно і соціально відсталим, мав високий рівень безробіття, низькі доходи населення та нерозвинену промислову і транспортну інфраструктуру. Президент країни створив спеціальну Аппалачську регіональну комісію, яка поряд з розвитком інфраструктури займалася також питаннями охорони здоров'я, відновленням видобутку корисних копалин, роботами зі зрощування земель тощо. Статус незалежного агентства, тісна взаємодія і комбінування фінансових заходів за програмою Аппалачі, яку проводили федеральні, штатні й місцеві органи влади, – все це в підсумку зумовлювало вищу ефективність функціонування даної інституції порівняно з іншими подібними регіональними агентствами і комісіями.

Відповідно до Закону про суспільні роботи й економічний розвиток (1965 р.) при Міністерстві торгівлі створено ще одну організацію у сфері регіонального розвитку – Адміністрацію економічного розвитку, яка фактично замінила та перебрала на себе функції АРВ. До обов'язків новоствореного органу було залучено також надання допомоги у вирішенні проблем так званих «реконструктивних» агломерацій і округів та створення об'єктів виробничої та соціальної інфраструктури. Але у зв'язку з обмеженими ресурсами, недостатнім обсягом фінансування, а також з політичних мотивів (політика уряду, підпорядкованість Міністерству) подібні організації у 80 роки минулого століття припинили свою діяльність.

Коли до влади прийшов новий Президент, ситуація різко змінилася. Почалася децентралізація влади: послаблення державного контролю розвитку регіонів, скорочення субсидіювання за цільовими програмами і фінансування соціальних програм, поетапне передавання штатам і місцевим органам влади функцій фінансування

зазначених програм, зокрема додаткових джерел фінансування. Внаслідок цих заходів штати значно розширили свої права щодо формування власних бюджетів, збирання податків, регулювання процесів економічного і соціального зростання. Така політика держави (уряду) стала значним випробуванням для місцевих органів, що призвело до суттєвого бюджетного дефіциту серед штатів.

Отже, серед різноманітних заходів під час формування регіональної політики в країні найефективнішим є бюджетне фінансування окремих секторів економіки в «проблемних» регіонах, причому основна частина фінансування з федерального бюджету спрямована на субсидіювання та кредитування заходів щодо раціонального використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища, розвитку промисловості та сфери послуг у конкретних регіонах, де поширена практика державних замовлень, поширення приватного сектору, надання податкових та амортизаційних пільг тощо.

Франція. Розвиток регіональної політики Франції започатковано наприкінці 40–х років, коли урядом було прийнято рішення щодо децентралізації промислових підприємств з регіону Парижу. Так, на тлі скорочення загальної чисельності населення країни, населення столиці у період з 1880 р. по 1936 р. зросло втричі. Причому рівень зайнятості у паризькому регіоні зріс на 45 %, тоді як на решті території тільки на 3 %. Серед причин такої адміністративної централізації був недостатній рівень транспортного сполучення між провінціями Франції, оскільки основні шляхи сполучення на той час були побудовані лише у напрямку столиця– провінція–столиця, що призвело до концентрації владних, культурних, фінансових установ і організацій та промислових підприємств саме в Парижі.

Протягом 50–х років уряд країни здійснив ряд заходів щодо поліпшення ситуації. Так, у 1950 р. при одному з центральних міністерств створено підрозділ у справах територій, а також ініційоване утворення на місцях подібних комітетів, але значного поштовху до розв'язання проблеми розвитку територій вони не дали. Політика законодавчих органів влади зосереджувалася на переміщенні промислових підприємств зі столиці до провінцій, яке стимулювалося за допомогою різноманітних податкових пільг та субсидій, а також на обмеженні щодо створення нових і розширенні діючих підприємств у паризькому регіоні. У деяких регіонах, навіть, було розроблено плани їхнього соціально–економічного розвитку, які в основному констатували те, що відбувається і не передбачали конкретних цілей та завдань. Незважаючи на певні зрушення, вжитих заходів виявилось недостатньо для розв'язання проблем щодо централізації промислових підприємств.

Ситуація докорінно змінилася на початку 60-х років, коли розпочато реформи адміністративно-територіального устрою. Територія Франції була поділена на 20 програмних департаментів, які не були адміністративними утвореннями, а виконували лише функції координації регіональних економічних програм. Значним внеском у розвиток регіональної політики Франції було створення «регіональних комітетів економічного розвитку», до яких увійшли представники трьох основних секторів суспільства: органів влади, підприємницькі та громадські організації. Комітети мали оцінити і проаналізувати економічні та соціальні наслідки реалізації Національної програми розвитку у відповідних регіонах.

У 1963 р. було створено національне Агентство з питань координації та планування регіонального розвитку (DATAR). Агентство відповідало за реалізацію регіональних аспектів національного плану економічного розвитку Франції, а також координацію планування регіонального розвитку. Агентство мало компетенцію розподіляти фінанси цільових фондів розвитку, найвагомішим серед яких і досі є Спеціальний фонд планування регіонального розвитку (FIAT). Основне спрямування коштів зазначеного фонду – підтримка інфраструктурних проектів фінансування, не передбачених бюджетами окремих міністерств та відомств. Агентство DATAR підтримує тісні зв'язки з центральними органами виконавчої влади і утримує мережу інформаційних представництв у країнах Західної Європи, США, Японії, основне завдання яких – залучення інвестицій до Франції. Агентство практикує надання субсидій публічним (державним, громадським) та приватним організаціям, які беруть участь у реалізації програм Агентства на регіональному і місцевому рівнях у таких галузях, як промисловість, туризм, планування розвитку метрополій, промислова конерсія та ін.

Франція досить відома своїми традиціями у сфері планування територіального розвитку. Протягом 1947–2006 рр. було розроблено 12 Національних Планів, до яких уведено і регіональний розділ. Так, П'ятим Національним Планом (1966–1970 рр.) передбачено підтримку сільського господарства та «слабких» галузей промисловості (наприклад легкої промисловості). Відповідно до плану фінансова підтримка у загальному вигляді спрямовувалася на розвиток західних територій Франції шляхом залучення прямих промислових інвестицій у периферійні райони. Особливої уваги заслуговувало намагання уряду покращити транспортну інфраструктуру між містами та сільськогосподарськими регіонами.

З початку 70-х років владні органи країни відмовляються від планування регіонального розвитку з причини загострення міжна-

родної конкуренції у деяких галузях промисловості Парижу та в інших регіонах країни, тобто потрібна була економія за рахунок великих обсягів продажу продукції та зовнішньоторгових операцій.

На початку 80-х років результатом нового «поштовху» розвитку регіональної політики було прийняття держаними органами 25 національних програм, серед яких були проекти щодо покращання транспортної інфраструктури на Заході та Південному Заході Франції, зокрема у центральному гірському регіоні «Горяний Масив». Згідно з фінансовою підтримкою промисловості 5 великих підприємств отримали від держави 50 % усіх урядових субсидій. Нещодавні тенденції у міграції призвели до децентралізації зайнятості населення і міграції на південь від Парижу та індустріальної Півночі, що спричинило скорочення зайнятості на великих підприємствах і збільшення її на малих та середніх.

У 80–90-х роках ухвалено ряд законів щодо децентралізації. За результатами виконання цих законів регіони стали повноправними адміністративними одиницями та поширили власну автономію. Запроваджено також практику щодо тісного співробітництва у різних сферах господарства між адміністративно-територіальними одиницями Франції – комунами (Закон 1992 р. стосовно територіальної орієнтації Республіки).

Важливим економічним механізмом функціонування французької системи планування територіального розвитку є планові контракти «державо-регіон», де головний акцент зроблено на підготовку регіонами обґрунтованих документів для укладення контрактів з державою. Так, у 1984–1999 рр. у межах системи було виділено 350 млрд франків, причому пріоритет надавався тим проектам регіонів, де головна увага зосереджувалася на збільшенні рівня зайнятості та професійної підготовки, підвищенні рівня середньої та вищої освіти, політики міст, а також охорони здоров'я і соціальної допомоги.

Але процес регіоналізації в країні незавершено, насамперед на внутрішньорегіональному рівні, тому у 1995 р. ухвалено комплексний програмний Закон про облаштування та розвиток територій, яким передбачено посилення ролі територіальних утворень у системі регулювання економічного розвитку.

Регіональна політика Європейського Союзу. Поряд з реалізацією регіональної політики окремо кожною країною-членом ЄС на національному рівні, в Європі з середини 70-х років з метою допомоги найбільш відсталим (депресивним) регіонам розпочався процес формування та реалізації регіональної політики саме Європейського Співтовариства.

Розвиток регіональної політики ЄС можна поділити на кілька етапів. На першому етапі (1975–1988 рр.) політика ЄС базувалася

на системі квот спільного фінансування регіональних політик країн-членів Співтовариства. Не дивлячись на зобов'язання проводити політику щодо регіонального розвитку, зафіксовані Римською Угодою (1957 р.), перший специфічний інструмент регіональної політики – Європейський Фонд Регіонального Розвитку було створено лише у 1975 р., після приєднання Великобританії, Ірландії, Данії.

По суті, регіональної політики Співтовариства реально не існувало до вступу в нього Об'єднаного Королівства, і мотивацію щодо необхідності розробки концепції політики регіонального розвитку зумовлено фінансовими причинами (повернення внесків Великобританії до ЄС через здійснення регіональної політики). Вплив зовнішніх чинників глобального економічного розвитку, таких як економічна криза 70-х років, стагнація, проблеми виробництва та збуту продукції, збільшення кількості безробітних у країнах ЄС, зростання інфляції та дефіциту торгового балансу, також сприяло виробленню заходів щодо реалізації регіональної політики.

Наприкінці 80-х років асигнування ЄС у сферу регіональної політики використовувалися в основному для фінансування заходів на розвиток регіонів, що визначалися державою (національними урядами). Значною слабкістю системи було те, що надходження коштів до Співтовариства практично не перевірялися, відсутня також координація з іншими інструментами регіональної політики ЄС. Крім того, цей фактор сприймався Співтовариством як незадовільний, оскільки кошти Фонду концентрувалися не в особливо бідних регіонах, а надавалися знижки на внески країн-членів ЄС, і тому цілі конвергенції фінансувалися недостатньо.

У 1979 р. Рада ЄС за пропозицією Європейської Комісії ухвалила перші зміни у діяльності Фонду і визнала за необхідне самостійно забезпечувати «специфічні» заходи регіонального розвитку. Для фінансування таких заходів було створено «відділ без квот» у розмірі 5 % загального обсягу коштів Фонду. Розвиток цих допоміжних програм узгоджувався між Комісією ЄС і країнами-членами Співтовариства і вважався ефективним на територіях, де національних програм розвитку не було. Цим створено інструментарій та зроблено перші позитивні кроки до власної регіональної політики Союзу.

Вступ в ЄС нових «бідних», переважно аграрних країн (Греція – 1981 р., Португалія та Іспанія – 1986 р.), надало Співтовариству більш сільськогосподарського змісту, призвело до зростання витрат Європейського Фонду Регіонального Розвитку та внутрішніх податків. Збільшення диспропорцій між регіонами й країнами, намагання регіонів посилити своє значення на противагу централізо-

ваним діям ЄС, неспроможність ЄС швидко адаптувати до свого економічного простору нові європейські держави змусило формувати нову наднаціональну регіональну політику.

З метою формування Єдиного європейського ринку з 1988 р., розвиток регіональної політики відокремлюється як пріоритетний напрям функціонування ЄС. З прийняттям у 1986 р. Єдиного Європейського Акта у Договорі про ЄС з'явився спеціальний розділ, який об'єднав різні інструменти економічної політики, спрямовані на зближення рівнів розвитку країн-членів під загальною назвою «Економічне і соціальне об'єднання» (Статті 130а–130е), які визначають зміст та цілі регіональної політики ЄС. Так, у Статті 130а зазначено: «З метою гармонійного розвитку в цілому, Співтовариство продовжує розширювати діяльність, спрямовану на посилення свого економічного та соціального єднання. Зокрема, Співтовариство намагається скоротити диспропорції між різними регіонами та ліквідувати відсталість регіонів, які знаходяться в несприятливих умовах». Відповідно до Статті 130с визначається завдання для Європейського Фонду Регіонального Розвитку: «внести вклад в усунення значних регіональних диспропорцій у Співтоваристві шляхом участі в розвитку та структурній перебудові регіонів, що відстають у розвитку, а також у конверсії індустріальних регіонів, які знаходяться у занепаді».

Для здійснення зазначеної мети (1988 р.) докорінною реформою Структурних Фондів передбачено повний перегляд складу та методів застосування «інструментів структурної політики», спрямованих на регіональний розвиток, забезпечення зайнятості населення, освіту, а також на розвиток аграрних районів.

Допомога основним регіонам через Структурні Фонди (так звані «цілі» – *Objectives*) спричинила суттєві збільшення бюджетних витрат. Заснований перший «пакет» регіональних проектів (програм), фінансування ЄС на 1988–1993 рр. при своїх певних перевагах став, зокрема, об'єктом обґрунтованої критики, передусім через невизначеність критеріїв та розмитість адресності фінансування, які, по суті, відтворювали недоліки національних «генеральних грантів» на розвиток.

Після підписання Маастрихтської угоди, що передувало утворенню економічного союзу і введенню єдиної грошової одиниці, у 1993 р. знову було переглянуто принципи та цілі регіональної політики ЄС з метою її наближення до потреб таких скандинавських країн, як Швеція та Фінляндія, які приєдналися до ЄС, що символізує *другий етап розвитку* регіональної політики ЄС. Бюджетні ресурси було знову збільшено.

На період 1994–1999 рр. Комісією ЄС підготовлено другий «пакет», де відповідні асигнування стали більш цільовими, адресними, зумовлені власними зусиллями регіонів–бенефіціарів, а також

розподілялися на конкурсній основі й за чітко встановленими критеріями. Відповідно до нового «пакета» загальні асигнування на проведення політики ЄС у сфері регіонального розвитку значно зросли, що вивело дану політику на друге місце у витратній частині бюджету ЄС. Більше коштів виділяється лише на підтримку та субсидіювання сільського господарства. Однак сільськогосподарські витрати, по–перше, також мають свою регіональну складову; по–друге, у перспективі мають суттєво скоротитися, оскільки в частині субсидій вони обмежуються обов'язками, які перебрав на себе ЄС за підсумками Уругвайського раунду СОТ.

Третій етап розвитку регіональної політики ЄС починається з 2000 р., коли Європейською Комісією опубліковано «План дій 2000» (AGENDA 2000), до якого входить Семирічний план розвитку регіонів (2000–2006 рр.). Відповідно до нововведень обсяги витрат по лінії Структурних Фондів на регіональну політику знову було збільшено. На цьому етапі відбулося розширення ЄС за рахунок 10 «східних» держав, що призвело до збільшення територіальних диспропорцій в ЄС та визначення необхідності в інтервенції з боку наднаціональних органів. Зросла важливість і масштаби (територіальні та фінансові) загальної регіональну політику.

Четвертий етап (2007–2013 рр.) характеризується оптимізацією головних цілей регіональної політики (конвергенція; підвищення конкурентоспроможності регіонів та рівня зайнятості населення; розвиток територіального (прикордонного) співробітництва) та відповідною концентрацією коштів на головних напрямках, а також застосуванням нових інструментів регіональної політики (*Jaspers, Jeremie, Jessica*). Відповідно до фінансових планів обсяги фінансування на заходи регіональної політики на цей період складають 307 млрд євро, що майже у 1,5 разу більше минулого семирічного періоду розвитку.

Узагальнюючи досвід проведення регіональної політики як світового процесу розвитку країн та регіонів у цілому, зробимо висновок, що на кожному етапі існувала обмежена кількість проблем, яким у політичному та (або) фінансовому плані приділялася значна увага. Так, у 1960–1970 рр. в рамках Європейського Співтовариства це була проблема гармонізації сільського господарства, коли у 80–х, особливо у 90–х роках першочерговим завданням було зниження просторових диспропорцій, проведення загальної та гармонізація національних регіональних політик. На початку ХХІ тисячоліття регіональна політика передбачає подальшу конвергенцію та зміцнення конкурентоспроможності регіонів, а також активне прикордонне співробітництво. Відповідно з кожним кроком збільшується і питома вага витрат на загальну регіональну політику з бюджетів усіх рівнів.

Отже, неабиякий вплив світових тенденцій глобалізації та інтеграції на регіони призводить до виникнення нерівномірностей у їхньому розвитку, тому головною метою регіональної політики є і залишається створення таких умов, які б дозволяли регіонам реалізовувати їх наявний потенціал, максимально збільшувати їхній внесок у програми розвитку економіки країн з метою загального підвищення добробуту населення. Зміни геополітичних та гео економічних обставин призводять до пристосування регіонів до існування у новому середовищі, де кожна країна (і навіть ЄС у цілому) використовує найрізноманітніші методи та заходи для реалізації поставленої мети, і хоча з кожним роком цілі та завдання регіональної політики змінюються відповідно до нових тенденцій світового економічного розвитку та процесів міжнародної глобалізації й інтеграції, незмінною залишається головна мета регіональної політики – сталий розвиток та підвищення конкурентоспроможності регіонів як на світовому, так і національних рівнях.

1.3. Форми та методи реалізації державного управління економічними процесами у регіоні

Процеси кардинальних політичних, економічних і соціальних перетворень що відбуваюся в Україні, активізували проблеми управління територіальним розвитком. Водночас на прийняття управлінських рішень на регіональному рівні впливають глобалізація, мега-тенденції сучасного світового господарства, які свідчать за його перехід до інформаційного суспільства, встановлення довгострокових цілей, використання новітніх технологій (зокрема у публічному управлінні), поширення децентралізації, здійснення демократії співучасті в процесах управлінської демократії.

З огляду на це, дослідження теоретико–методологічних засад сучасних методів, форм та механізмів реалізації державної регіональної політики набуває важливого значення з позицій реального розуміння особливостей функціонування інституту місцевого самоврядування у територіальній організації влади в Україні, динаміки її становлення в умовах демократизації суспільства, спрямованості на задоволення потреб громадян.

Безумовно, що найважливішим напрямом інституціональних перетворень в Україні має стати формування нового бачення мети, завдання та реалізації державної регіональної політики. На її сутність і зміст, насамперед, впливають наступні процеси та фактори організації управління і господарювання.

– Процеси децентралізації державного управління та регулювання, різке скорочення державної власності та формування потужного

приватного сектору господарювання значно зменшують можливості планомірного розміщення продуктивних сил по території країни.

– Основним об'єктом регіональної політики залишаються передусім українські регіони. Будь які проблеми (економічні, соціальні, екологічні тощо) хоча й охоплюють усю територію, проте в усіх регіонах вони відбуваються по-різному, неоднаковими є їхня глибина і гострота, шляхи вирішення та спроможність місцевих органів управління щодо їхнього самостійного розв'язання.

– Об'єктами регіональної політики вже стали локальні територіальні утворення – депресивні та кризові території (гірські населені пункти, малі функціональні міста тощо), окремі міста, програми розвитку яких затверджено урядом, різні факультативні утворення (спеціальні зони та території пріоритетного розвитку, технопарки тощо).

– Активним об'єктом регіональної політики мають стати великі економічні райони, виділення яких як регіонів реалізації комплексних програм, може вплинути на розвиток інтеграційних процесів як між областями, так і всередині них. З одного боку, такі великі господарські системи зумовлюють прогрес внутрішніх зв'язків для підвищення ефективності виробництва, а з іншого, – розвиває зовнішні, міжрегіональні зв'язки, які дають їй можливість одержати додатковий ефект за рахунок останніх.

– Формування нових відносин між центром, регіонами і місцевими спільнотами призвело до значного збільшення повноважень регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим обов'язковим є врахування інтересів перерахованих суб'єктів та її узгодження із загальнодержавними інтересами, а також розподіл функцій з реалізації регіональної політики між державним, регіональним і місцевим рівнями управління.

– Загальну соціально-економічну ситуацію в усіх регіонах ускладнюють й інші регіональні проблеми – наявність зон екологічного лиха, критичний стан малих міст, різка різниця в умовах економічного розвитку окремих територій, зокрема сільськогосподарських районів, та інших проблем.

У цілому систему органів державного управління територіальним розвитком та їхні основні функції наведено на рис. 1.2.

За останні роки ринкових перетворень у національній економіці процес формування регіональної політики та механізми її реалізації здійснювалися за двома напрямками – практичним і теоретичним. Практичний напрям представлено, насамперед, відповідними розділами у програмах дій урядів, посланнях Президента до Верховної Ради України, прогнозно-планових документах, а також Концепцією та Стратегією державної регіональної політики.

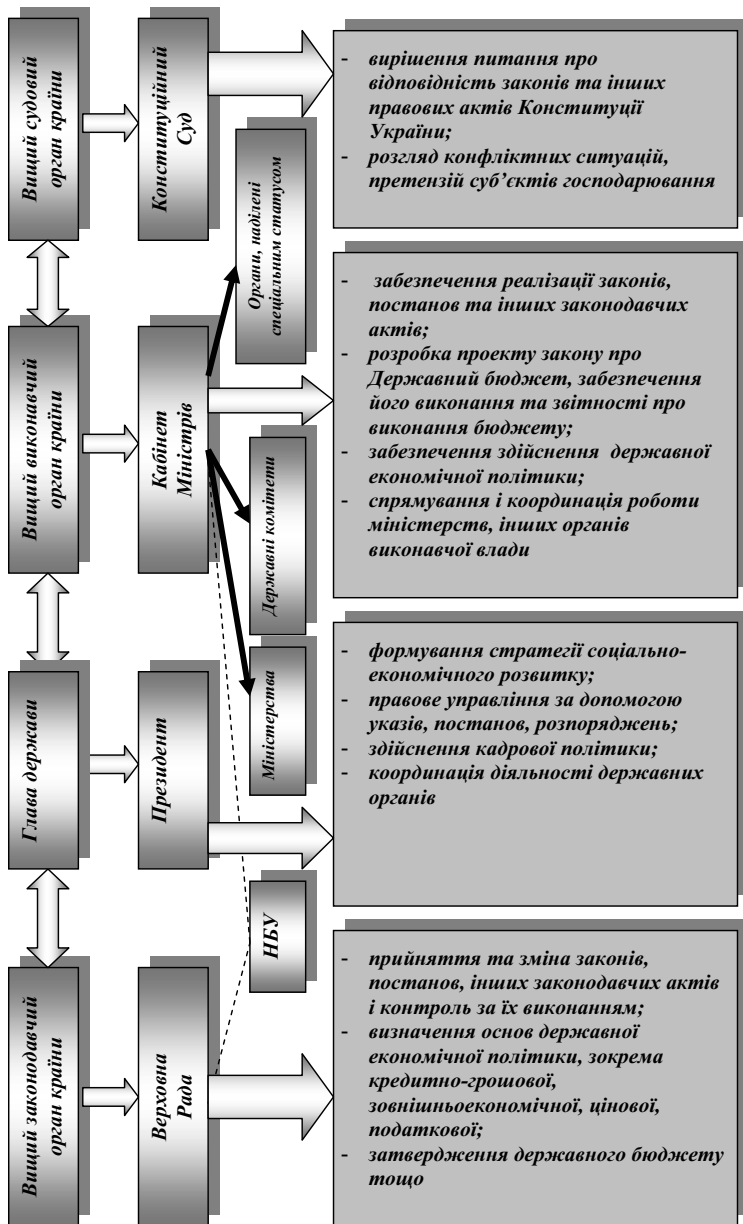


Рис.1.2. Центральні органи державного управління та їхні функції

У цих матеріалах основна увага приділяється конкретним завданням регіональної політики, механізмам і методам, за допомогою яких уряд планує їх здійснити.

Щодо теоретичних питань формування регіональної політики, то у науковій літературі з приводу феномену, що розглядається, висловлюються різні погляди. В Україні розробкою теоретичних і методологічних основ регіональної політики та механізмів її реалізації на різних етапах розвитку країни займалося чимало вчених, сформувалися наукові центри регіональних досліджень¹⁹.

Означимо, що виділення органів планування та управління в рамках територіального утворення історично диктувалося необхідністю аналізу територіальних пропорцій розвитку, раціонального розподілу економічного, демографічного і ресурсного потенціалів, зрушень у розміщенні продуктивних сил, інвестиційних ресурсів, що, оперуючи лише поділом країни на області, зробити досить важко.

Наприклад, ідея організаційно–управлінського зміцнення економічних регіонів шляхом створення в них інституту уповноважених у період Великої Вітчизняної війни себе цілком виправдала; вони відіграли позитивну роль у мобілізації ресурсів та їх цільовому використанні. Проте, у 1948 р. апарати уповноважених зліквідовано, а замість них у повоєнні роки створено планові комісії по крупних економічних районах. Планові комісії мали розробити разові завдання щодо опрацювання масштабних регіональних програм, проаналізувати виконання плану всього господарства району, організувати передпланові дослідження тощо. Ці комісії вивчали можливі шляхи підвищення ефективності використання потенціалу областей, що входили до економічних районів, і посилення міжобласної взаємодії. Наприкінці 60–х років ХХ ст. планові комісії було скасовано, оскільки їхня діяльність мала здебільшого пасивно–аналітичний характер.

Після розпуску планових комісій функції дослідження та планування розвитку крупних економічних районів перейшли безпосередньо до Держплану СРСР і держпланів союзних республік, а в областях плануванням розвитку територій практично ніхто не займався.

Проте, централізоване управління весь час потребувало як аналітичного дослідження проблем крупних економічних районів, так і посилення процесів активного управління їхнім розвитком. Відтак, все відчутнішими ставали втрати економіки за браком координації розвитку областей і недорозвинутості господарських зв'язків. Тому у 1981 р. прийнято рішення про відновлення порядком експерименту апарату уповноважених у чотирьох крупних економічних районах Росії – Нечорноземному, Західному, Східному Сибіру і Далекому Сході, що зумовило поширення у Радянському

Союзі концепції комплексного економічного розвитку регіонів, яка передбачала:

- збалансованість виробничих потужностей з ресурсним забезпеченням регіонів;
- пропорційність економічного зростання структурних елементів регіонів;
- забезпечення ефективності виробничого комплексу регіонів, зокрема, оптимізацію (мінімізацію) сукупних витрат;
- комплексну переробку місцевих ресурсів;
- поглиблення економічних зв'язків між суб'єктами господарювання на даній території.

Однак за певний час апарати уповноважених знову перетворилися на своєрідні науково–дослідні центри, які займалися переважно своїми дослідницькими проблемами, тому були ліквідовані.

Взагалі ж за часів СРСР перевага надавалася не регіональному, а галузевому управлінню. Таке управління здійснювалося з єдиного центру, а сферою його були господарські структури, побудовані за вертикальною схемою. Завданням галузевого управління було використання основних фондів і виробничих потужностей, зміна номенклатури продукції і т. ін. Структури територіального управління відповідали за наявність запасів місцевої сировини, природних ресурсів, склад та якість робочої сили, соціальні умови працівників тощо. Тобто передбачалося, що поєднання галузевого та територіального аспектів управління має позитивно впливати на вдосконалення господарської структури регіону, комплексне використання природних ресурсів.

Але в реальному житті на розвиток територіальних господарських комплексів переважно впливало галузеве управління, а регіональне – мало в основному пасивний характер і на те були відповідні причини. Розглянемо деякі з них.

1. Галузева структура матеріально–технічного постачання і пільги для підприємств під час отримання матеріальних і фінансових ресурсів оборонними галузями, робили їх привабливими для регіонального керівництва. Мілітаризація економіки регіонів розглядалася з точки зору регіонального управління як реальна можливість розвитку інфраструктури і підвищення рівня життя населення відповідної території. Насправді ж продукція воєнного призначення відіграла особливо негативну роль у процесі регіонального розвитку, оскільки не належить ні до фонду споживання, ні до фонду накопичення як джерела розширеного відтворення.

2. Свавілья галузевих міністерств і відомств під час розміщення і реалізації великомасштабних проектів, які потребують значних фінансових і матеріальних ресурсів, фактично спотворило внутрішню

структуру відновлення економіки регіонів, надало їм недовершеного і небажаного вигляду.

Негативними наслідками такої політики є і руйнування внутрішньо регіональних і муніципальних циклів відтворювання, що об'єктивно пригнічувало розвиток регіонів. Отже, на практиці управління на регіональному рівні зводилося до розробки комплексних планів соціально–економічних перетворень, а точніше – механічного набору розрізаних рішень, не погоджених між собою. Такі рішення ухвалювалися переважно галузевими структурами управління, а так звана ефективність «наукового регіонального управління» виявилася звичайним міфом, який був вигідний правлячому прошарку бюрократії в адміністративно–командній системі як один з аргументів централізованої влади. У даному контексті регіональне управління було підсистемою цілісної системи соціалістичного способу виробництва, а, отже, принципи організації, цілі, методи і методологія реалізації управлінських функцій виявилися ідентичними засобами державного управління. У цьому переконують відсутність комплексності у розвитку регіонів України, значні диспропорції між різними елементами господарської, соціальної й природної систем²⁰, що існують досі як наслідок попередніх часів.

Регіональному управлінню економікою присвячені праці багатьох вітчизняних науковців. Так, з точки зору фундаментальних уявлень про регіональні проблеми, політику, продуктивні сили, соціальні процеси на особливу увагу заслуговує праця М. Некрасова «Регіональна економіка. Теорія, проблеми, методи»²¹, в якій ототожнюється регіональна економіка з розміщенням продуктивних сил. Дослідження у цьому напрямі продовжив А. Румянцев²². На ототожненні регіональної економіки з розміщенням продуктивних сил наголошує також Т. Морозова²³.

Новий науковий напрям – теорію економіки регіону – запропонував М. Чумаченко, під керівництвом якого розроблено проект Концепції регіональної політики України. Він визначає соціально–економічний регіон як частину території держави, виділену за сукупністю різних ознак в адміністративну одиницю, діяльність якої свідомо спрямовують і координують для досягнення цілей суспільного розвитку і запобігання дії руйнівних чи негативних зовнішніх сил²⁴.

Деякі автори²⁵, розглядаючи регіональну економіку як частину економічної географії, зосереджують свою увагу на факторах, що зумовлюють найефективніше поєднання у територіально–промислових комплексах різних виробників і використання відповідних механізмів управління. Як окремий напрям у науці розглянуто

регіональну економіку за галузевою ознакою (сільське господарство, промисловість, торгівля тощо), не враховуючи при цьому питання розміщення виробничих сил.

Представники молодшої генерації вчених, наприклад, В. Воротилов²⁶, стверджують, що регіональна економіка, як самостійна галузь економічних знань, має вивчати становлення і розвиток економічних регіонів, а також просторові аспекти дії економічних законів виробництва, розподілу і обміну матеріальних благ у поєднанні з галузевими особливостями. Галузеві й територіальні аспекти вияву економічних законів у їхній взаємодії формують регіональні виробничі відносини, які, на думку цих науковців, є предметом регіональної економіки, головна складова якого – економічний механізм узгодження територіальних та галузевих форм виробництва, місцевих та відомчих інтересів. Тому розміщення продуктивних сил не є безпосереднім предметом управління регіональною економікою. Завданням його дослідження є розробка рекомендацій і пропозицій щодо удосконалення господарського механізму управління регіоном на основі поєднання принципів централізму і децентралізму, галузевого та територіального принципів планування.

Більш розширений зміст предмета регіональної економіки пропонує відомий російський дослідник А. Гранберг. На думку дослідника, регіональна економіка має складатися з:

- економіки окремих регіонів;
- економічних зв'язків між регіонами;
- регіональних систем (національна економіка розглядається як система взаємодіючих регіонів);
- розміщення продуктивних сил;
- регіональних аспектів економічного життя²⁷.

Проте, і розглянуте визначення не враховує всієї сукупності складових регіональної економіки з огляду на її розвиток у перехідний до ринку періодххviii. До того ж теорія регіональної економіки, як і регіоналістика, має ґрунтуватися на системних засадах, що не завжди відтворюється у наукових працях з цієї проблематики. Серед науковців, які приділяють значну увагу системному підходу розгляду питань регіональної економіки, відзначимо, передусім представників української школи: М. Долішнього, С. Дорогунцова, І. Лукінова, В. Поповкіна, О. Топчієва, М. Тимчука, М. Чумаченка та ін.

Скажімо, В. Поповкін вважає, що розвиток регіональної економіки має будуватися на теоретико-філософському сприйнятті концепції єдиного об'єктивного взаємозв'язку природних, соціальних і економічних процесів, що відбуваються на певній території²⁹.

Науковець доходить висновку, що регіон є цілісністю природного і матеріального середовища, створеного людиною, а також соціуму. Причому різні типи регіонів формуються та існують завдяки певним типам взаємозв'язків між цими трьома середовищами. На думку В. Поповкіна, принципово важливим для розвитку теорії регіоналістики, яка досліджує не міфічні продуктивні сили, а людину з усією сукупністю її проблем, є акцент не на матеріальних, а на духовних силах економічного розвитку.

Акцент на соціальну спрямованість регіональної економіки присутній і у визначенні М. Тимчука, який вважає її наукою, що вивчає тенденції й закономірності економічного розвитку і функціонування суб'єктів господарювання різних форм власності на даній території з метою більш повного забезпечення потреб населення³⁰. Погоджуючись у принципі з цим визначенням, що відповідає сутності регіональної економіки як науки, відзначимо, що:

– по–перше, регіональну економіку доцільно розглядати тільки крізь призму відтворювальних процесів і дії економічних законів виробництва, розподілу і обміну матеріальних благ;

– по–друге, основним предметом вивчення регіональної економіки є пропорції економічного відтворення в регіоні.

Звідси, регіональною економікою вважатимемо цілісну систему закономірностей, зв'язків і пропорцій відтворювальних процесів, що їх здійснюють суб'єкти господарської діяльності різних форм власності на певній адміністративно окресленій території.

Кожний з регіонів, посідаючи конкретне місце у господарському комплексі країни, водночас утворює разом з іншими регіонами єдине економічне середовище. З підвищенням самостійності та відповідальності регіонів у межах набуття Україною суверенітету, ідеї об'єднання ресурсних можливостей сусідніх територій знову актуалізуються. Але ініціатором цієї ідеї у даному випадку є не уряд чи його центральні структури, а адміністрації регіонів. Прикладом можуть бути економічні угоди, які періодично укладають адміністрації суміжних регіонів.

У процесі виробництва на території регіону перетинаються інтереси окремих підприємств, різних галузей економіки і самого регіону. Оскільки одним із завдань регіонального управління є формування пропорцій, що найбільшою мірою відповідають потребам ефективного функціонування конкретного регіону, то важливим є виявлення протиріч, які виникають у результаті такого перетину, а також запобігання можливим конфліктам і пов'язаними з ними негативними наслідками. У даному випадку визначення регіонального управління економікою співпадає певним чином з визначенням управління в широкому змісті, запропоноване Л. Зайцевою:

вплив на процес, об'єкт, систему для збереження їхньої рівноваги або переведення з одного стану в інший відповідно до визначених цілей³¹.

Водночас, з точки зору теорії державного управління, регіональне управління економічними процесами доцільніше вважати як скоординований вплив регіональних органів влади на відтворювальні процеси в регіоні з метою забезпечення збалансованого розвитку території й поліпшення на цій основі якості життя населення. Таке визначення передбачає розгляд регіону як цілісної, складної системи з відповідними в ній соціально–політичними й економічними процесами, наявними об'єктами та суб'єктами управління.

Оскільки регіон є такою складовою загальнодержавної економічної системи, регіональне управління економічними процесами має спрямовуватися на досягнення цілей подвійного характеру:

- по–перше, це оптимальний територіальний розподіл праці та виробництво необхідних видів продукції і бажаних обсягів у регіональному і загальнодержавному аспектах;
- по–друге, це задоволення життєвих інтересів і потреб мешканців регіону шляхом реалізації ефективних управлінських рішень.

Проте, місією (основною метою) регіонального управління економічними процесами є підвищення якості життя населення і забезпечення відтворення природних систем на базі ефективного комплексного економічного і соціального розвитку регіону, що досягається завдяки раціональній організації територіального господарства. Досягнення цієї мети передбачає вирішення наступних завдань³²:

• стратегічних:

- реалізації регіональної політики, спрямованої на запобігання криз та забезпечення сталого економічного піднесення;
- структурної перебудови економіки регіону;
- створення соціально орієнтованої економіки ринкового типу;

• тактичних:

- визначення напрямів регіональної політики, орієнтованої на запобігання криз та стале економічне піднесення;
- вибору і обґрунтування пріоритетних напрямів розвитку господарського комплексу регіону;
- удосконалення системи економічних регуляторів стимулювання пріоритетних напрямів розвитку економіки регіону;
- формування багатокладної економіки і створення конкурентного середовища;
- подолання технологічного відставання виробництва шляхом перебудови технічного потенціалу області у напрямі створення відповідних науково–інноваційних структур і розгалуженої технологічної інфраструктури ринкового типу.

Найважливішим завданням регіонального управління економічними процесами є забезпечення сталого розвитку регіональної економіки. З метою спостереження перебігу цього процесу доцільно запровадити у регіоні систему моніторингу з використанням певних індикаторів (рис. 1.3).



Рис. 1.3. Система індикаторів сталого розвитку економіки регіону

Зазначені цілі, місія та завдання регіонального управління економічними процесами зумовлюють складну структуру його суб'єкта – органів регіонального управління як ієрархічної ланки державного управління; органів місцевого самоврядування, окремих прошарків населення; підприємств галузевої та міжгалузевої діяльності; державних підприємств; підприємств комунальної власності; виробничих структур різних форм власності; фінансової та ринкової інфраструктур; міжрегіональних організацій та установ³³.

Ці суб'єкти, взаємодіючи між собою та із зовнішнім середовищем, значною мірою впливають на характер процесів формування регіонального економічного простору і безпосередньо на об'єкти управління в регіоні, якими є: населення регіону; регіональний господарський комплекс (промисловість, будівництво, сільське господарство, транспорт, зв'язок тощо); соціальна інфраструктура (освіта, культура і мистецтво, охорона здоров'я, фізкультура і спорт, побутове обслуговування тощо); місцеве господарство (місцева промисловість, комуналь-

на власність і комунальний транспорт тощо.); природне середовище (вода, надра, земля, атмосфера, рослинний і тваринний світ).

Ефективність управлінського впливу на об'єкти управління в регіоні багато в чому залежить від інтеграції управлінських структур до місцевих державних адміністрацій, їхніх структурних підрозділів та органів місцевого самоврядування. Тому, якщо розглядати управління економічними процесами як складову регіонального управління в цілому, то воно впливає не лише на зазначені вище об'єкти, що входять до складу господарського комплексу регіону, але і на всі адміністративно-територіальні одиниці на території регіону. За ознакою керованості змістовний аналіз об'єктів, що входять до регіональної системи управління, дозволяє виділити їх п'ять основних класів:

- що керуються системою автономно;
- діяльність яких санкціонується вищими організаціями;
- вищого підпорядкування, щодо яких регіональна система має право застосовувати санкції;
- які повністю управляються вищими організаціями;
- діяльність яких регулюється системою, котра лише підтримує розвиток об'єкта на відповідній траєкторії розвитку.

У науці державного управління простежується кілька підходів до оцінки ролі державних органів в управлінні регіональними економічними процесами³⁴. Дослідники відзначають загальні риси управління, характерні для сучасного етапу трансформаційних перетворень в Україні, які можна звести до наступних узагальнень.

– Практично в усіх регіонах запроваджено практику розробки середньострокових антикризових і стабілізаційних програм, що співпадають у термінах з періодом повноважень регіональних владних структур. Але вони не мають у більшості випадків досконалих механізмів реалізації. Єдиним засобом забезпечення їхнього виконання є цілеспрямовані дії державних адміністрацій. У окремих регіонах роблять спроби ефективніше використовувати ті чи інші методи регулювання – адміністративне, законодавче, податкове, договірні відносини підприємств і регіональних органів влади тощо. Саме вони вважаються в регіонах найефективнішими, але на практиці комплексне застосування всіх методів використовується не часто.

• Зважаючи на економічні результати останніх років, рівень виконання стабілізаційних і антикризових програм та реалізацію заходів, можна в цілому визнати задовільними, що свідчить про досить реалістичний підхід до їхньої розробки та відсутність елементів «прожектерства».

• Довгострокові плани і програми стратегічного характеру розробляються в усіх регіонах. Однак їхнє практичне значення як еко-

номічних управлінських документів є досить скромним, а зв'язок з середньостроковими і поточними програмами дій – мінімальним. Можливо, це пояснюється тим, що в них дещо переважають «ідеальні» цілі та напрями дій, які не супроводжуються достатніми економічними розрахунками.

- Вплив регіональних органів влади на економіку, на діяльність суб'єктів господарювання має чіткі пріоритети: сприяння розвитку бюджетоутворюючих галузей, заохочення збереження і створення робочих місць, стимулювання участі підприємств і підприємницьких структур у розвитку міської та регіональної інфраструктури, сільського господарства, у відновленні пам'ятників архітектури та історії.

- Спостерігається тенденція регіональних органів влади до посилення впливу на приватні структури для забезпечення виконання бюджету, фінансування регіональних проектів, більш якісного контролю над економічною і фінансовою ситуацією в регіоні.

Звичайно, окрім цих спільних рис, у регіонах України існують і певні відмінності у підходах, формах і методах управління економічними процесами, які переважно зумовлені загальним рівнем соціально–економічного розвитку регіону; специфікою природно–економічних умов; структурою економічної системи регіону; культурними та історичними особливостями регіону, специфікою регіональних органів влади.

Отже, механізми та модель регулювання економіки у кожному з регіонів формуються під впливом сукупності загальних та індивідуальних чинників, і не останню роль тут відіграють саме органи державного управління.

Висновки до розділу

Регіональною політикою вважають сферу діяльності з управління економічним, соціальним, екологічним і політичним розвитком країни у регіональному аспекті відповідно до заздалегідь розробленої програми. Головною метою державної регіональної політики України на сучасному етапі розвитку є створення умов, що дозволять регіонам повністю реалізувати наявний потенціал, зробити максимальний внесок у національну економіку, здобути конкурентні переваги на зовнішньому ринку.

Стратегічними завданнями регіональної політики вважають підвищення конкурентоспроможності регіонів та зміцнення їхнього ресурсного потенціалу, забезпечення розвитку людських ресурсів, розвиток міжрегіонального співробітництва.

Пріоритетними шляхами вирішення цих завдань є вдосконалення державного регулювання у сфері соціально–економічного

розвитку регіонів, відповідних правових, організаційних, економічних механізмів, а також підвищення ролі та відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за вирішення покладених на них повноважень і завдань.

З точки зору теорії державного управління регіональне управління економічними процесами доцільніше розглядати як скоординований вплив регіональних органів влади на відтворювальні процеси в регіоні з метою забезпечення збалансованого розвитку території й поліпшення завдяки цьому якості життя населення. Таке визначення передбачає розгляд регіону як цілісної, складної системи з відповідними в ній соціально–політичними й економічними процесами, наявними об'єктами та суб'єктами управління.

Оскільки регіон є також складовою загальнодержавної економічної системи, регіональне управління економічними процесами має спрямовуватися на досягнення цілей подвійного характеру: оптимальний територіальний розподіл праці та виробництво необхідних видів продукції і бажаних обсягів у регіональному і загальнодержавному аспектах та задоволення життєвих інтересів мешканців регіону шляхом реалізації ефективних управлінських рішень.

Аналіз загальної еволюції регіональної політики свідчить, що останнім часом регіональна політика з другорядних позицій виходить на одну з головних, оскільки поширюються процеси регіоналізації та дерегіоналізації. У цілому світова інтеграція країн, прикладом якої є Європейський Союз, спричинює дивергенцію регіонів та країн, змушує владні органи ухвалювати рішення та застосовувати заходи, котрі певною мірою задовольняють потреби населення і зменшують територіальні диспропорції розвитку регіонів, головним чином за допомогою наявних ресурсів та узгодженістю чинності всіх гілок влади, зокрема і місцевих ініціатив.

Джерела та коментарі

¹Алаев Э. Б. Социально–экономическая география: понятийно–терминологический словарь. – М.: Мысль, 1983. – С. 189.

²Гладкий Ю. Н., Чистобаев А. И. Основы региональной политики: Учебник. – СПб, 1998. – С. 19.

³Поповкін В. А. Регіонально–цілісний підхід в економіці: Монографія. – К.: Наукова думка, 1993. – С. 54.

⁴Кнюзлер М., Секарев О. Ринкова реформа і регіональна політика // Економіка України. – 1995. – № 1. – С. 65.

⁵Романюк С. А. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості: Регіональні дослідження: Моногр. – К.: Вид–во УАДУ, 2001. – С.3.

⁶*Концептуальні* засади регіональної політики України // Матеріали конференції. Київ, 8 жовтня 1999. – С. 41.

⁷Регіональна політика: методологія, методи, практика / НАН України, Інститут регіональних досліджень; Відповід. ред. М. Долішній. – Львів, 2001. – С. 11.

⁸*Долішній М. І.* Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть: нові пріоритети – К.: Наукова думка, 2006. – С. 17.

⁹*Симоненко В. К.* Регіональна політика: системний підхід // Економіка України. – 1996. – № 6. – С. 31.

¹⁰*Симоненко В. К.* Регионы Украины: проблемы развития. – К.: Наукова думка, 1997. – С. 46.

¹¹*Семиноженко В. П., Данилишин Б. М.* Новый регионализм. – К.: Наукова думка, 2005. – С. 19.

¹²*Концепція* державної регіональної політики. Затверджена Указом Президента України № 341/2001 від 25 травня 2001 р.

¹³*Державна* стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року. Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 1001 від 21 липня 2006 р.

¹⁴*Регіональна* політика: методологія, методи, практика / НАН України, Інститут регіональних досліджень; Відповід. ред. М. Долішній. – Львів, 2001. – С. 15.

¹⁵*Регіони* України: проблеми та пріоритети соціально–економічного розвитку: Монографія / За ред. З. С. Варналія. – К.: Знання України, 2005. – С. 19.

¹⁶*Долішній М. І.* Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть: нові пріоритети – К.: Наукова думка, 2006. – С. 24.

¹⁷*Концепція* державної регіональної політики. Затверджена Указом Президента України № 341/2001 від 25 травня 2001 р.

¹⁸*Регіональна* політика: методологія, методи, практика / НАН України, Інститут регіональних досліджень; Відповід. ред. М. Долішній. – Львів, 2001. – С. 20.

¹⁹*Регіони* України: проблеми та пріоритети соціально–економічного розвитку: Монографія / Кол. авт.; За ред. проф. З. С. Варналія – К.: Знання України, 2005. – 498 с.

²⁰*Чумаченко М.* Управління соціально – економічним розвитком регіону // Економіка України. – 1998. – № 4. – С. 94–99.

²¹*Некрасов Н. Н.* Региональная экономика. Теория, проблемы, методы. – М.: Экономика, 1975. – 317 с.; Некрасов Н. Н. Региональная экономика. Теория, проблемы, методы. – 2–е изд. – М.: Экономика, 1978. – 266 с.

²²*Румянцев А.* Важные направления в экономических исследованиях // Коммунист. – 1976. – № 1. – С. 52.

²³*Региональная* экономика: Учебник для вузов / Т. Г. Морозова, Н. П. Победина, Г. Б. Поляк и др.; Под ред. проф. Т. Г. Морозовой. – 2–е изд., перераб. И доп. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998. – 472 с.

²⁴*Чумаченко Н.* Очерки по экономике региона. – К.: Наукова думка, 1995. – 338 с.

²⁵*Региональная* экономика: новые подходы / Л. А. Козлов, И. А. Ильин, Б. М. Штульберг и др. – М.: Наука, 1993. – 126 с.

²⁶Воротилов В. А. Эффективность производства в регионе. – М.: Наука, 1995. – 145 с.

²⁷Грауберг А. Г. Основы региональной экономики: Учебник для вузов. – М.: ГУВШЭ, 2000. – С. 14.

²⁸Воротилов В. А. Эффективность производства в регионе. – М.: Наука, 1995. – 145 с.; Єпіфанов А. О., Сало І. В. Регіональна економіка. Навчальний посібник. – К.: «Наукова думка», 1999. – 344 с.; Региональная экономика: планирование, прогнозирование, управление / А. С. Емельянов, В. Ф. Беседин, Е. Д. Клименко и др. – НИЭИ Госплана УССР: Наукова думка, 1989. – 272 с.

²⁹Понеділко В. Висококваліфікований склад державних службовців – фактор інтенсивного економічного зростання // Зб. наук. праць Української Академії державного управління при Президенті України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – Вип. 2. – С. 24.

³⁰Тимчук М. Ф. Регіональна економіка (конспект лекцій). – К.: ІММБ, 1998. – С. 5.

³¹Регіональне управління: Навч. посіб. / Л. М. Зайцева, С. М. Серьогін, Н. Й. Конішева та ін. Заг ред. док. економ. наук Л. М. Зайцевої. – Дніпропетровськ, ДФ УАДУ, 2000. – С. 12.

³²Воротилов В. А. Эффективность производства в регионе. – М.: Наука, 1995. – 145 с.

³³Макконелл К. Р., Брю С. Л. Экономикс: Принципы, проблемы и политика. В 2 т.: Пер. з англ. 11-го изд. – Т. 1. – М.: Республика, 1992. – 399 с.: табл., граф.

³⁴Воротін В. Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій: Монографія. – К.: Вид-во НАДУ, 2002 – 392 с.

**СТАН І ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ****2.1. Інституційне забезпечення
державної регіональної політики:
стан, проблеми та перспективи**

На нинішньому етапі розвитку української держави необхідність ефективної регіональної політики є очевидною. Від того, яким чином здійснюватиметься державне регулювання регіонального розвитку, залежить якість та швидкість здійснення реформ як у регіонах, так і у країні в цілому.

Вирішення проблем регіонального розвитку, становлення місцевого самоврядування та вдосконалення відносин «центр–регіони» залежить, насамперед, від інституційного та правового поля для розробки й реалізації державної регіональної політики, чіткого розподілу функцій та координації діяльності державних органів управління різного рівня у сфері територіального розвитку.

Проблему розбудови інституційної бази державної регіональної політики України потрібно розглядати у контексті її євроінтеграційного курсу. Якщо говорити про європейський досвід, то саме в інституційному забезпеченні різних аспектів регіональної політики міститься джерело її успішної й ефективної реалізації як у окремих країнах, так і на наддержавному рівні в рамках Європейського Союзу.

Характерною рисою еволюції інституційного забезпечення регіональної політики в країнах ЄС є децентралізація на принципах субсидіарності. Регіональна політика є багаторівневою і здійснюється органами влади центру, регіонів та органами місцевого самоврядування. Раніше основну роль у розробці й реалізації регіональної політики відігравали центральні органи виконавчої

влади, нині все активнішу участь у процесах регіонального розвитку беруть органи місцевого та регіонального самоврядування, а також наднаціональні органи управління, які представляють Структурні фонди Європейського Союзу. Роль центрального уряду, що залишається головним елементом в інституційній інфраструктурі регіональної політики, все більше зводиться до розробки концептуальних засад і необхідної нормативно-правової бази. Водночас у реалізації регіональної політики зростає роль регіонального і місцевого самоврядування, приватних структур, громадських організацій, які відстоюють інтереси громад і регіонів, а також професійних структур (зокрема агентств регіонального розвитку), покликаних сприяти регіональним ініціативам, і які мають бути поза впливом як політичних інтересів, так і інтересів окремих органів влади.

Відзначимо й існування залежності між ступенем гостроти між-регіональних відмінностей і загальним рівнем економічного розвитку в країні, з одного боку, та ступенем централізації регіональної політики – з іншого. До країн з дуже високим рівнем централізації у сфері регіональної політики, де вона практично повністю монополізована відповідними міністерствами, належать країни з найбільшими міжрегіональними диспропорціями. Як правило, в країнах ЄС розроблення і реалізацію регіональної політики здійснюють два або кілька центральних органів влади, наукових та консультативних органів. Ці системи інституцій у кожній країні є своєрідними, оскільки сформувалися еволюційним шляхом паралельно з розвитком систем державного управління та місцевого самоврядування. При цьому загальною особливістю для всіх європейських країн, яка має важливе значення для України, є чітке законодавче визначення функцій, повноважень і відповідальності кожної з інституцій, що беруть участь у розробленні й реалізації державної регіональної політики та координації й узгодженості їх діяльності.

Зазначимо, що упродовж тривалого періоду рішення щодо регулювання регіонального розвитку досить суттєво залежали від суб'єктивних чинників, зокрема політичних процесів, що не завжди відповідало офіційно визначеним пріоритетам та завданням у сфері регіонального розвитку й регіональної політики.

Гальмувало вирішення проблеми дисбалансу регіонального розвитку впродовж ряду років було небажання керівництва держави відмовлятися від ручного управління регіонами. Збереження непрозорості а суб'єктивності у прийнятті рішень щодо регіонального розвитку дозволяло вищим посадовим особам держави мати необмежений вплив на керівників регіональних і місцевих органів влади. За такої ситуації формування інституційного й законодав-

чого забезпечення діяльності з регулювання регіонального розвитку не відзначалося системністю підходу. Переважно відбувалося врегулювання конкретних, часткових питань.

Головною проблемою інституційного забезпечення державної регіональної політики України є несформованість системи інституцій (органів, установ), спроможних у взаємодії й координації здійснювати ефективну реалізацію завдань державної регіональної політики¹. Відсутній чіткий розподіл повноважень і відповідальності у сфері регіонального розвитку між різними гілками влади на центральному рівні, ієрархічними рівнями виконавчої влади й місцевого самоврядування, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на місцевому рівні.

На загальнодержавному рівні в Україні відсутній центральний орган виконавчої влади з достатніми повноваженнями для проведення регіональної політики. Чинним законодавством не визначено окремого органу, який би комплексно вирішував проблеми регіонального розвитку в Україні. Натомість розв'язання питань регіональної соціально-економічної політики покладено на Міністерство економіки України. Зокрема, Положенням про Міністерство економіки України² серед основних його завдань визначено «участь у формуванні державної регіональної політики, організація роботи, пов'язаної з її проведенням». В рамках виконання цього завдання Міністерство:

- аналізує стан і тенденції економічного і соціального розвитку України та її адміністративно-територіальних одиниць;
- здійснює організаційно-методичне керівництво та координує підготовку прогнозів і програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст на коротко- та середньостроковий період;
- здійснює організаційно-методичне забезпечення і координує формування та виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади державних, галузевих, міжгалузевих і регіональних програм;
- готує пропозиції щодо створення сприятливих умов для розвитку підприємництва, механізмів удосконалення фінансової підтримки підприємництва;
- розробляє та забезпечує відповідно до своєї компетенції реалізацію державної політики у сфері управління державним сектором економіки, передачі об'єктів державної власності у власність територіальних громад, координує заходи, здійснювані органами виконавчої влади щодо ефективного використання державного майна;
- готує пропозиції щодо створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон, запровадження спеціального

режиму інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку; аналізує соціально–економічні результати функціонування спеціальних (вільних) економічних зон та територій пріоритетного розвитку; забезпечує в межах наданих йому повноважень захист правових та економічних інтересів держави в цій сфері;

- бере участь у визначенні та реалізації основних напрямів державної містобудівної житлової політики;

- погоджує в установленому порядку кандидатури для призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних структурних підрозділів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;

- здійснює контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів установами та організаціями, що належать до сфери його управління;

- координує діяльність відповідних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій тощо.

Міністерство економіки України має право скасовувати відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» накази керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій; здійснює у межах своїх повноважень перевірки в місцевих органах виконавчої влади і органах місцевого самоврядування, які наділені повноваженнями у сфері ціноутворення, а також суб'єктів підприємництва щодо додержання ними порядку формування, встановлення та застосування цін (тарифів).

У структурі Міністерства економіки України функціонує департамент регіонального розвитку, основна увага якого спрямована на вирішення питань аналізу, прогнозування та планування соціально–економічного розвитку регіонів, функціонування вільних економічних зон, запровадження нових інструментів стимулювання розвитку регіонів, розвитку транскордонного співробітництва.

Одночасно окремі функції щодо регулювання регіонального розвитку розосереджені по різних міністерствах, які мають свої регіональні підрозділи, що входять до складу місцевих органів виконавчої влади. У зв'язку з цим виникає проблема координації діяльності неспеціалізованих органів влади і консолідації їхніх дій у руслі загальнодержавної політики.

Питання регіональної політики знаходяться серед головних напрямів діяльності уряду України. У складі Секретаріату Кабінету Міністрів України працює управління регіональної політики, яке займається питаннями аналізу соціально–економічного розвитку регіонів, створення сприятливих умов для розвитку регіонів та ефективної діяльності місцевих органів влади, підвищення відпо-

відальності керівників цих органів за ефективність управління економічними, соціальними і суспільними процесами на місцях. З метою проведення системної й цілеспрямованої роботи із зазначених напрямів у Кабінеті Міністрів України утворено Урядовий комітет з питань регіональної політики, будівництва та житлово-комунального господарства.

З метою подальшого підвищення скоординованості дій уряду та виконавчої влади у регіонах під час розв'язання нагальних проблем соціально-економічного розвитку регіонів, що забезпечить поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів при вирішенні важливих питань суспільного життя Урядом створено Раду розвитку регіонів³ та затверджено Положення про Раду⁴.

Питання регіональної політики постійно перебувають у полі зору Президента України. У структурі Секретаріату Президента України функціонує Головна служба регіональної політики. У 2005 р. Президент України своїм Указом створив Національну раду з питань місцевого самоврядування і регіонального розвитку. Завданням цього органу Глава держави визначив формування ефективної системи управління і координації всього комплексу реформ управління: адміністративної, територіальної, бюджетної. У 2006 р. зазначену Національну Раду було перейменовано у Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування та затверджено Положення про Національну раду⁵. Основними завданнями Національної ради є розроблення та внесення пропозицій щодо:

- національної стратегії, пріоритетів та механізмів реалізації державної політики у сфері державотворення, державного управління, місцевого самоврядування;
- комплексного проведення адміністративної реформи, зокрема реформування системи органів виконавчої влади, державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування;
- розвитку громадянського суспільства, форм безпосередньої демократії, вдосконалення системи взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями та іншими об'єднаннями, громадськими організаціями, підприємницькими структурами, забезпечення прозорості діяльності влади, залучення громадян, їх об'єднань до підготовки рішень загальнодержавного та місцевого значення, оцінки ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- впровадження кращого вітчизняного та міжнародного досвіду з питань державного управління та місцевого самоврядування.

На нашу думку, на нинішньому етапі підвищити ефективність державної регіональної політики в Україні дозволить визначення (створення) центрального органу виконавчої влади (Міністерства або Державного Комітету), відповідального за регіональну політику та розвиток місцевого самоврядування. Такий орган має зосереджувати розв'язання цілої низки проблем, серед яких:

- розроблення проектів законодавчих та нормативних документів з питань регіональної політики та місцевого самоврядування;
- обґрунтування та запровадження механізмів реалізації державної регіональної політики;
- запровадження планово–прогнозного механізму управління регіональним розвитком, координація розробки регіональних комплексних програм розвитку та цільових регіональних програм;
- проведення комплексного моніторингу соціально–економічного розвитку регіонів;
- здійснення експертизи рішень щодо галузевого розвитку (визначення, як вони можуть позначитися на регіональному розвитку та міжрегіональних диспропорціях);
- координація розбудови системи органів місцевого самоврядування;
- обґрунтування засад та проведення адміністративно–територіальної реформи;
- нормативно–правове та методичне забезпечення міжрегіонального й транскордонного співробітництва тощо.

При центральному органі виконавчої влади з питань регіональної політики та місцевого самоврядування доцільно мати науково–аналітичну установу, яка б проводила різноаспектний комплексний моніторинг тенденцій та проблем соціально–економічного розвитку регіонів, обґрунтування механізмів державної регіональної політики тощо. В Україні така інституція може бути створена або визначена серед існуючих наукових і науково–аналітичних закладів з відповідною зміною її організаційної структури та фінансового забезпечення.

Наприклад, у Німеччині функціонує Агентство з будівництва і просторового планування – науковий інститут, сфера компетенції діяльності якого значною мірою пов'язана з забезпеченням координації діяльності відповідних федеральних міністерств, політики планування земель. Агентство є незалежним у своїй дослідницькій діяльності, воно консулює міністерство з регіонально–галузевих і регіональних питань, відповідає за експертизу, готує регулярний звіт парламенту про просторовий розвиток, проводить систематичний територіальний аналіз у розрізі округів тощо⁶.

Проблема інституційного забезпечення державної регіональної політики на регіональному і місцевому рівнях пов'язана з незавершеністю формування на цих рівнях системи державного управління і місцевого самоврядування. Сьогодні відсутнє чітке розмежування повноважень і відповідальності та координації діяльності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на регіональному і субрегіональному рівнях. Місцеві органи влади не мають належного законодавчого забезпечення та фінансової бази для вирішення проблем регіонального і місцевого розвитку.

Розбудова системи державного управління та місцевого самоврядування на регіональному і субрегіональному рівнях є дуже багатоаспектним комплексним завданням, що потребує уважного розгляду й вироблення відповідної системи заходів. Вона також тісно пов'язана з проблемою реформування адміністративно-територіального устрою.

Потрібно сформувати стійку модель системи управління на регіональному та субрегіональному рівнях на основі чіткого визначення і законодавчого закріплення розподілу повноважень і обов'язків між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. На етапі реформування необхідно зберегти міцну вертикаль державної виконавчої влади, яка покликана забезпечити стійкість системи управління і стабільність у державі.

Підвищити ефективність системи місцевого самоврядування та впорядкувати засади його функціонування допоможе прийняття нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Проект Закону передбачає:

- визначення правового статусу первинного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади;
- визначення принципів розмежування повноважень центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- відмову від дублювання повноважень різних рівнів місцевого самоврядування;
- порядок вирішення питань створення та функціонування асоціацій та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування.

Інтегрування України в європейські структури потребує вироблення та реалізації такої моделі взаємовідносин з регіонами й управління ними, яка б відповідала принципам регіональної політики Європейського Союзу, сприяла становленню нових форм співпраці у форматі «центр–регіони», загальноновизнаній практиці внутрішнього міжрегіонального співробітництва та міжнародної співпраці територій.

Водночас фундаментом регіонального розвитку має стати саможиттєвість регіонів щодо визначення цілей свого розвитку та можливості фінансування заходів для їхньої реалізації передусім за рахунок власних джерел та залучених інвестицій. Йдеться про те, що основою політики економічного зростання на регіональному рівні має стати раціональне використання трудового потенціалу та виробничих ресурсів, максимальне сприяння розвитку малого та середнього бізнесу, забезпечення раціонального використання навколишнього середовища⁷.

Зазначений підхід передбачає підвищення ролі та відповідальності місцевих органів влади за майбутнє території, необхідність пошуку нових інструментів стимулювання економічного розвитку, зокрема об'єднання зусиль місцевого бізнесу, громадськості, самоврядування та держави. Регіональні та місцеві органи влади мають стати ключовими в організації розвитку території. Держава має делегувати їм низку повноважень з метою максимального наближення послуг адміністративного та суспільного характеру до населення, підсилення дієздатності територіальних громад та їхніх представницьких органів до вирішення місцевих проблем власними силами. Йдеться про створення інституційних умов, які б дозволили регіонам повністю реалізувати наявний у них потенціал, максимально збільшити їхній внесок у національну економіку, здобути конкурентні переваги на світових ринках. Саме за такими принципами здійснюється регіональна політика країн ЄС.

З метою підвищення відповідальності місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування за розвиток територій та прозорої системи взаємовідносин місцевих органів влади з центральними необхідно запровадити комплексний моніторинг соціально-економічного розвитку територій на основі уніфікованої й інформатизованої бази статистичних показників на першому етапі – на рівні регіонів, а у майбутньому – адміністративних районів. Має бути створена відкрита електронна база даних, доступна для кожного громадянина, що даватиме вичерпну інформацію про ресурси, економіку, соціальне становище тощо у кожному територіальному утворенні. Започаткування такої бази даних сприятиме активізації інвестиційної діяльності та розвитку підприємництва в регіонах, а також прискорить демократичні перетворення в українському суспільстві, сприятиме широкому залученню громадян до вирішення проблем місцевого і регіонального розвитку.

Надзвичайно актуальною проблемою у сфері реалізації регіональної політики на всіх рівнях є її низьке кадрове забезпечення. Необхідно підвищити якість професійної підготовки кадрів для системи управління регіонального і місцевого рівнів. Це важлива

передумова підвищення ролі місцевих органів влади у зміцненні регіонального та місцевого потенціалів та його ефективному використанні. Тому потребує розвитку відповідна система навчальних закладів і центрів, а також формування й запровадження чітких вимог щодо кваліфікаційних характеристик працівників місцевих органів виконавчої влади й місцевого самоврядування.

Для ефективної реалізації державної регіональної політики необхідним є створення мережі недержавних інституцій регіонального і місцевого розвитку. Такі інституції покликані підвищити роль і відповідальність територіальних громад, приватних підприємців та кожного громадянина за піднесення відповідних територій, забезпечити їм можливість реальної участі і впливу на вирішення важливих проблем регіонального і місцевого розвитку.

Такою інституцією може стати мережа Агентств регіонального розвитку з репрезентуванням державних, громадських, приватних інтересів. Потенціал такої моделі дуже великий, а головне – вона виправдала себе в інших країнах, що є кращим свідченням її апробації. Існуючі в Україні Агентства регіонального розвитку є потенційною базою вдосконалення інфраструктури регіонального розвитку. Агентства регіонального розвитку мають на меті вирішення завдань поліпшення умов використання передових інноваційних технологій, підвищення інвестиційної привабливості регіонів, розширення залучення вітчизняних та іноземних інвестицій для регіонального розвитку, вдосконалення підготовки та перепідготовки відповідних фахівців з проблем регіонального розвитку, координації програм технічної допомоги, спрямованих на підтримку регіонального розвитку тощо.

В Україні Агентства регіонального розвитку сприймаються як якісно нова інституційна форма управління та важлива передумова запровадження на регіональному рівні інноваційної моделі економічного розвитку. Це потребує концептуального визначення організаційно-функціональної моделі Агентств регіонального розвитку з урахуванням специфіки української економічної та управлінської систем, забезпечення відповідної законодавчо-нормативної підтримки. При цьому дуже важливо врахувати досвід розбудови мережі агентств регіонального розвитку країн Центральної та Східної Європи, які досягли значних успіхів у адаптації національних регіональних політик до стандартів Європейського Союзу.

Потребує докорінної перебудови вітчизняна система статистичного забезпечення державної регіональної політики. Сьогодні в Україні надзвичайно низьким є статистичний супровід регіонального розвитку і практично відсутня загальноохоплююча статистична інформація на субрегіональному рівні. Вітчизняна система

статистичної інформації не дозволяє проводити порівняння регіонів України із регіонами країн ЄС, де здійснюється статистичний моніторинг розвитку адміністративно-територіальних одиниць за дуже широким переліком показників. Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччині проводиться моніторинг за 800 показниками соціально-економічного розвитку на субрегіональному рівні⁸. Отже, потребує активної розбудови система державної статистики відповідно до положень нормативних документів Євросоюзу щодо статистичного обліку, застосування уніфікованої статистичної методології ЄС.

21 липня 2006 р. Постановою Кабінету Міністрів України було затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 року. Прийняття цього документа є надзвичайно важливим етапом удосконалення інституційного забезпечення державної політики регулювання регіонального розвитку. Затвердження Стратегії є свідченням усвідомлення на найвищому державному рівні того, що нерівномірність регіонального розвитку і рівня життя населення створює передумови для соціальної напруги у суспільстві, загрожує територіальній цілісності країни, стримує динаміку соціально-економічного розвитку.

До стратегічних завдань державної політики регіонального розвитку України до 2015 року поряд з підвищенням конкурентоспроможності регіонів та зміцненням їх ресурсного потенціалу; забезпеченням розвитку людських ресурсів; розвитком міжрегіонального співробітництва віднесено створення інституціональних умов для регіонального розвитку⁹.

Створення інституційних та нормативно-правових передумов реформування системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою передбачає прийняття законодавчих документів з питань реформування адміністративно-територіального устрою та розвитку місцевого самоврядування на всіх рівнях, бюджетної децентралізації. Конкретними завданнями, на вирішення яких потрібно спрямувати зусилля, є наступні:

- визначення концептуальних засад та шляхів здійснення адміністративно-територіальної реформи;
- розроблення та опрацювання пілотних проектів моделі адміністративно-територіального устрою;
- підготовка нормативно-правової бази щодо проведення бюджетної децентралізації, що включатиме збільшення повноважень та зміцнення фінансово-економічної основи територіальних громад, зростання питомої ваги власних доходів місцевих бюджетів.

Реалізація Державної стратегії регіонального розвитку передбачає запровадження нових форм взаємодії центральних органів

виконавчої влади з місцевими виконавчими органами та органами місцевого самоврядування, проведення у 2009–2015 роках адміністративно–територіальної, бюджетної та податкової реформ з метою зміцнення фінансово–економічної основи територіальних громад.

Стратегією передбачено запровадження планових підходів до управління регіональним розвитком та удосконалення механізмів стимулювання регіонального розвитку, що включає:

- розроблення та затвердження регіональних стратегій розвитку з визначенням пріоритетів розвитку на середньо– та довгострокову перспективу з урахуванням державних пріоритетних напрямів;
- підготовку та укладання угод щодо розвитку регіонів, у яких реалізуються пілотні проекти;
- затвердження у державному бюджеті нової бюджетної програми, спрямованої на стимулювання регіонального розвитку;
- проведення моніторингу розвитку регіонів, районів і міст обласного значення для визначення проблем, що стримують розвиток територій з ознаками репресивності;
- підготовку програм подолання депресивності.

Проаналізувавши основні проблеми та недоліки інституційного забезпечення реалізації державної регіональної політики, зазначимо, що в Україні спостерігається:

- інституційна невпорядкованість розробки і реалізації державної регіональної політики;
- несформовано ефективний механізм взаємовідносин центру з регіонами та регіонів між собою;
- відсутнє чітке розмежування повноважень між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- немає чіткого розмежування функцій і належної координації діяльності цих органів.

Запровадження у 2006 р. в Україні політичної реформи кардинально змінило формат системи управління регіональним і місцевим розвитком, розподіл повноважень і відповідальності за розвиток територій.

Передача основних повноважень щодо регіонального і місцевого розвитку органам самоврядування відбувається за відсутності адекватної системи та механізмів контролю за ефективністю рішень і дій цих органів: з одного боку, послаблюється вертикаль виконавчої влади, з іншого – не сформовано дієві механізми контролю місцевої влади громадами. За такої ситуації держава зобов'язана посилити увагу до питань регіональної політики, створити дієву систему інституцій, які б працювали на забезпечення сталого розвитку окремих територій.

2.2. Нормативно–правове забезпечення регіонального розвитку

Розвиток демократичної держави неможливий без розвитку регіонів. Від часу проголошення незалежності наша країна намагається перейти від радянської концепції побудови системи місцевого самоврядування до загальноєвропейської, яка ґрунтується на децентралізації державного управління, деконцентрації владних повноважень та співпраці між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Хоча задекларовані засади не завжди впроваджуються в практику, проте за останні роки напрацьовано значну законодавчу базу яка забезпечує регіональний розвиток. Першим кроком, який свідчить про бажання перейти від радянської системи самоуправління до європейської, став Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України щодо розподілу владних повноважень між ними. Прийняття у 1996 році Конституції України стало наступним кроком у цьому напрямі. Стаття 7 Конституції визнає і гарантує місцеве самоврядування, у статті 13 стверджується, що органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади. Відповідно до статті 140 місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Це цілком відповідає Європейській Хартії місцевого самоврядування, яка була підписана Україною 6 листопада 1996 року і ратифікована Верховною Радою у липні 1997 року. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи.

Стаття 140 Конституції України визначає, що органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативи жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Конституція України також визначає склад органів місцевого самоврядування та принципи їх обрання, матеріальну і фінансову основи місцевого самоврядування, повноваження представниць-

ких органів та надання їм окремих повноважень органів державної влади з фінансуванням державою цих повноважень. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. Права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку. Інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом.

Відповідно до Конституції України 21 травня 1997 року було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Одним з найважливіших факторів для повноцінного регіонального розвитку є забезпеченість регіонів фінансовими ресурсами. Бюджетний Кодекс України прийнятий 21 червня 2001 року визначає засади бюджетної системи України, її структуру, принципи, правові засади функціонування, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства. Згідно Кодексу до місцевих бюджетів належать бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування. Розділ третій регулює питання місцевих бюджетів, їх надходження та витрати.

Відповідно до статті 64 Бюджетного кодексу до доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів, належать такі податки і збори (обов'язкові платежі):

- податок з доходів фізичних осіб (при цьому для різних територіальних громад встановлюються різні норми відрахувань);
- державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам;
- плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад;
- плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад;
- плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів (автозаправ-

ними станціями, заправними пунктами), що справляється виконавчими органами відповідних рад;

- надходження адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;
- єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у частині, що належить відповідним бюджетам.

До доходів місцевих бюджетів, які не враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, згідно зі статтею 69 Бюджетного кодексу, належать:

- місцеві податки і збори, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування;
- відсотки плати за землю, які відповідно до Бюджетного кодексу мають градацію залежно від типів територіальних громад;
- податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів у частині, що зараховується до відповідного бюджету;
- надходження сум відсотків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами;
- податок на промисел, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;
- надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади;
- плата за забруднення навколишнього природного середовища у частині, що зараховується до відповідного бюджету;
- кошти від відчуження майна, яке є комунальною власністю, зокрема від продажу земельних ділянок несільськогосподарсько-го призначення, що перебувають у комунальній власності;
- фіксований сільськогосподарський податок у частині, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;
- плата за оренду майнових комплексів, що знаходяться у комунальній власності;
- надходження від місцевих грошово–речових лотерей;
- плата за гарантії, надані з дотриманням умов, визначених статтею 17 Бюджетного кодексу;
- гранти та дарунки у вартісному обрахунку;
- власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів відповідного бюджету;
- податок на прибуток підприємств комунальної власності;
- платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення;
- інші надходження, передбачені законом.

Бюджетним кодексом визначаються також надходження та втрати бюджету розвитку місцевих бюджетів, дефіцит, позички та запозичення місцевих бюджетів. Також розділ IV регулює міжбюджетні відносини.

Із прийняттям Земельного кодексу 25 жовтня 2001 р. закріплено право власності територіальних громад на землю комунальної власності, яке вони реалізують безпосередньо або через органи місцевого самоврядування.

Згідно з Кодексом у комунальній власності перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земель державної та приватної власності, а також земельні ділянки за їхніми межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності. Земельним кодексом встановлено перелік земель комунальної власності, які не можуть передаватися у приватну власність: землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів тощо); землі під залізницями, автомобільними дорогами, об'єктами повітряного і трубопровідного транспорту; землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну та історико-культурну цінність, якщо інше не передбачено законом; землі лісогосподарського призначення, крім випадків, визначених цим Кодексом; землі водного фонду, крім випадків, визначених цим Кодексом; земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування.

Важливим кроком для подальшого розвитку регіонів стало прийняття Верховною Радою Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів», який визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання репресивності територій. Відповідно до Закону організаційне забезпечення державного стимулювання розвитку регіонів здійснюється відповідно до основ державної регіональної політики, державних програм економічного і соціального розвитку України, законів про Державний бюджет України, загальнодержавних програм, інших законів та актів законодавства України, а також програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, місцевих бюджетів.

На виконання Закону Кабінетом Міністрів України прийнята Постанова від 21 липня 2006 року «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року». Згідно з цими нормативними актами Автономною Республікою Крим, обласні, Київська та Севастопольська обласні державні адміністрації

розробили свої стратегії розвитку регіонів, де визначені ключові проблеми та пріоритети регіонального розвитку.

З метою забезпечення ефективного формування та реалізації державної регіональної політики, політики у сфері будівництва та архітектури, розв'язання проблем, пов'язаних з реформуванням житлово–комунального господарства, Кабінет Міністрів України 1 березня 2007 р. прийняв Постанову № 323, якою утворив Міністерство регіонального розвитку та будівництва України і Міністерство з питань житлово–комунального господарства України на базі Міністерства будівництва, архітектури та житлово–комунального господарства України, що реорганізується.

Відповідно до постанови, Міністерство регіонального розвитку та будівництва України є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної регіональної політики і політики у сфері будівництва, архітектури та містобудування.

З метою забезпечення здійснення заходів, пов'язаних з реорганізацією Міністерства будівництва, архітектури та житлово–комунального господарства, підготовкою пропозицій щодо розподілу чисельності працівників між новоутвореними Міністерствами та віднесення установ та організацій до сфери їх управління, Уряд постановив утворити комісію з реорганізації Міністерства будівництва, архітектури та житлово–комунального господарства України та затвердити її головою першого заступника Міністра Беркуту А. Про результати проведеної роботи комісія проінформувала Кабінет Міністрів України до 1 травня 2007 року.

Окрім вище згаданих нормативних актів існує ще цілий ряд нормативно–правових актів, які регулюють різні аспекти регіонального розвитку та місцевого самоврядування, а саме:

Закон України «Про генеральну схему планування території України» від 07.02.2002 р. № 3059–III;

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586–XIV;

Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р. № 2625–III, який визначає правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення – представницьких органів, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом;

Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03.07.1991 р. № 1286–XII, метою якого є забезпечення народовладдя і безпосередньої участі громадян в управлінні державними та місцевими справами;

Закон України «Про столицю України – місто–герой Київ» від 15.01.1999 р. № 401–XIV, який визначає спеціальний статус міста Києва як столиці України, особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті відповідно до Конституції та законів України;

Закон України «Про державно–правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області» від 05.04.2001 р. № 2352–III визначає засади державно–правового експерименту щодо розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області, особливості дії законів України на цій території у період здійснення експерименту;

Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст» від 04.03.2004 р. № 1580–IV, в якому, відповідно до затвердженої Програми, визначено основні напрями соціально–економічного розвитку малих міст України до 2010 року та містяться науково–методичні, економічні, організаційні, правові заходи щодо його забезпечення;

Постанова Верховної Ради України «Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів» від 24.12.1999 р. № 1359–XIV, якою затверджено Концепцію сталого розвитку населених пунктів, визначено основні напрями державної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів, правові та економічні шляхи їх реалізації;

Постанова Верховної Ради України «Про рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування» від 05 червня 2003 року № 939–IV та Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування» від 15.12.2005 р. № 3227–IV;

Указ Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» від 25.05.2001р. №341/2001;

Указ Президента України «Про впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичень, що провадяться органами місцевого самоврядування» від 18.06.1998 р. № 655/98;

Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 р. № 810/98;

Указ Президента України «Про першочергові заходи з проведення в Україні адміністративної реформи» від 20.11.1998 р. № 1284/98;

Указ Президента України «Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу» від 14.09.2000 р. № 1072/2000;

Указ Президента України «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» від 29.05.2001р. № 345/2001;

Указ Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» від 30.08.2001 р. № 749/2001;

Указ Президента України «Про Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування» від 26.04.2005 р. № 706/2005;

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад» від 27.07.1998 р. № 1150;

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» від 09.03.1999 р. № 339;

Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок призначення на посади та звільнення з посад перших заступників, заступників голів та керівників апарату обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій» від 29.07.1999 р. № 1369;

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами» від 05.09.2001 р. № 1195;

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового порядку формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування» від 24.10.2001 р. № 1386;

Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та єврорегіонів» від 29.04.2002 р. № 587;

Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування» від 25.07.2002 р. № 416–р;

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів» від 24.02.2003 р. № 207.

Здійснюючи аналіз нормативно-правової бази забезпечення регіонального розвитку можна стверджувати, що в Україні існує правове поле для ефективного розвитку регіонів та місцевого самоврядування, однак воно не достатнє. Правове поле, окрім того, потребує систематизації та упорядкування, оскільки деякі питання, наприклад, управління комунальною власністю, участь громадян у виконанні функцій місцевого самоврядування через органи самоорганізації населення, міжбюджетні відносини ще й досі залишаються не остаточно не врегульовані. Основним завданням норма-

тивно–правового забезпечення регіонального розвитку є створення сприятливих умов для розвитку регіонів, встановлення необхідного балансу між ними та зміцненню демократичних основ розвитку держави. Щоб успішно виконати зазначені завдання, потрібен виважений системний підхід законодавців. Незважаючи на неоднозначні коментарі щодо створення нових міністерств, сподіваємося, що вони виконають покладені на них важливі завдання і регіональна політика буде впроваджуватимуться на місцях без «ухилів та перекручень». Успішна регіональна політика забезпечить оперативне вирішення проблем кожного регіону та сприятиме подальшому їх розвитку, а, відтак, і держави в цілому.

2.3. Механізми державного регулювання територіального розвитку та застосування процесуального підходу до перетворення системи управління регіоном

За умов ринкових перетворень в національній економіці територіальне управління тривалий час недооцінювалося. Концептуальні засади та механізми регулювання територіальним розвитком недостатньо прописані у законодавчих актах і не ефективно використовувалися органами державної влади та місцевим самоврядуванням. Складний стан економіки України не сприяв реалізації урядами виваженої та дієвої регіональної стратегії і змушував органи управління вдаватися до надзвичайних тактичних і оперативних дій. Вихід з такої ситуації можливий тільки за впровадження дієвих механізмів регулювання територіального розвитку на основі сильної політичної волі. Результатом такого впорядкування має стати система механізмів державного регулювання територіальним розвитком, що спроможна реально впливати на процеси сталого розвитку економіки регіонів.

Дослідження сучасної наукової літератури та чинної нормативно–правової бази свідчать, що в національній економіці механізми державного регулювання територіального розвитку ще недостатньо сформовані та відпрацьовані. Протягом п'ятнадцятирічного періоду використано понад півсотні методів і інструментів державного регулювання на регіональному рівні, які постійно змінювалися та поповнювалися новими. А відсутність законодавства щодо засад регіональної політики свідчить про те, що вітчизняна система регулювання територіального розвитку є ще недієздатною.

Дослідження відділу регіональної політики Національного інституту стратегічних досліджень виявили основні тенденції, що визначають напрями формування та раціоналізації системи уп-

равління територіальним розвитком у сучасних умовах глибоких ринкових перетворень. Насамперед, необхідність розвитку систем управління зумовлена динамічною зміною складності об'єкту управління та його сутнісних характеристик. Проте, структура органів управління, ступінь деталізації функцій і вибір оптимальних методів управління у багатьох випадках залежать від конкретних соціально–економічних умов – концентрації виробництва, його спеціалізації, кількості суб'єктів економічної діяльності (основних, допоміжних, обслуговуючих), розгалуженості зв'язків, кількості високотехнологічних виробництв, наявності навчальних закладів тощо. Ці характеристики значною мірою варіюють по управлінських об'єктах навіть схожих за основними економічними показниками регіонів. Крім того, кожному регіонові властиві різні спрямованість і динаміка розвитку. Модернізація продукції, що випускається, залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій, впровадження прогресивних наукоємних технологій, технічне переозброєння та модернізація устаткування, виробництво конкурентоспроможної продукції, підвищення рівня зайнятості населення, якості його життя вимагають адекватного перетворення форм і методів управління регіональною економікою.

Незважаючи на те, що на практиці ще не повною мірою (з причин переважно суб'єктивного характеру) використовується самостійність суб'єктів регіонального управління, встановлена законодавчими актами, узагальнення досвіду діяльності місцевих органів влади підтверджує тенденцію до збільшення функцій, що вони виконують, за рахунок делегування на нижчі рівні значної кількості повноважень і управлінських функцій.

Теоретичне визначення функцій управління (економічний аналіз, прогнозування, планування, організація, мотивація, облік, контроль і регулювання) та поглиблене вивчення особливостей суб'єктів і об'єктів управління, основних його напрямів є передумовою удосконалення механізмів державного регулювання регіонального розвитку.

З урахуванням Конституційної реформи, саме на регіональний рівень припадає основне навантаження та відповідальність за проведення економічної політики, і реалізації більшості за наведених вище функцій, зокрема, планування та прогнозування, управління технічним розвитком, управління сферою зайнятості, а також у галузі кредитно–фінансової та зовнішньоекономічної діяльності.

Перерозподіл функцій управління між центральними та місцевими органами влади практично означає перехід частини управлінських зв'язків із зовнішніх до внутрішніх. При цьому збільшення кількості внутрішніх зв'язків у системі управління регіоном од-

ночасно супроводжується підвищенням їхньої складності. Це об'єктивно зумовлено тим, що розширення самостійності обов'язково пов'язано з підвищенням відповідальності за якість прийнятих і реалізованих керуючих впливів.

Оскільки часто рішення, ухвалені на найвищому рівні, не завжди враховують конкретні умови (і тому є нераціональними), тому пасивний «супровід» їхньої реалізації не сприяє вияву творчого ставлення до праці працівників регіонального апарату управління. Коли обрані керівники регіону та фахівці, виходячи з наявної ситуації самостійно розробляють, обґрунтовують, приймають і реалізують рішення щодо розвитку підприємства, вони і морально, і матеріально зацікавлені у забезпеченні максимальних кінцевих результатів, що значною мірою активізує їхній пошук найефективніших варіантів управлінських рішень. Це формує спонукальний мотив як щодо розвитку міжфункціональних зв'язків у керуючій системі для забезпечення високої обґрунтованості прийнятих рішень, так і щодо поглиблення і деталізації суб'єктно–об'єктних відносин, що чітко орієнтують на досягнення поставленої мети. Збільшення кількості внутрішніх зв'язків між суб'єктами економічної діяльності регіонального рівня, зростання їхнього значення характеризують таку тенденцію розвитку систем управління, як підвищення їхньої цілісності, що, безсумнівно, має велике значення для вдосконалення загальних засад управління регіоном.

Також відзначимо необхідність зміни змісту керуючого впливу, доданню йому більшої економічної зумовленості. Виконання управлінських рішень у перспективі має забезпечуватися насамперед економічними, а не адміністративними методами управління, шляхом формування та взаємопогоджуваної реалізації індивідуальних, територіальних і суспільних інтересів.

Така тенденція зумовлена одночасним впливом зміни внутрішніх і зовнішніх умов функціонування та розвитку регіонів. По–перше, збільшення питомої ваги недержавного сектору підвищує самостійність суб'єктів соціально–економічної діяльності, призводить до скорочення кількості вертикальних зв'язків щодо управління об'єктами економічної сфери, сприяє розвитку різних форм самоврядування. При цьому спостерігається не тільки зменшення кількості керуючих впливів апарату суб'єктів регіонального управління, але і перетворення їхнього якісного змісту за рахунок переорієнтації на поєднання інтересів, як суб'єктів економічної діяльності, так і регіону в цілому, на основі застосування переважно економічних важелів і стимулів.

По–друге, розвиток інформаційних технологій, прискорення науково–технічного прогресу істотно підвищують вимоги до про-

цесу управління, розробки рішень, прийняття та реалізації оптимальних варіантів. Це стає обов'язковою умовою досягнення таких кінцевих результатів управління економікою, що можуть забезпечити стійке фінансове становище і ефективний розвиток регіону. На цій основі керуючий вплив сприймається як економічно зумовлена необхідність, оскільки його реалізація здійснюється з метою задоволення інтересів усіх учасників економічної діяльності.

Однак ухвалені та реалізовані на регіональному рівні управлінські рішення сьогодні ще далеко не відповідають таким вимогам. У прийнятті управлінських рішень на регіональному рівні виділимо такі основні проблеми:

- великий обсяг прийнятих рішень («перенасичення») призводить до невиконання значної їхньої кількості;
- знову прийняті рішення не враховують попередні, а дублюють їх;
- відбувається трансформація мети рішення під час просування його ієрархічними рівнями;
- ухвалюються так звані «псевдорішення», що тільки імітують реальні керуючі впливи;
- недостатня технологізація процесів підготовки і прийняття рішень (у першу чергу типових, тих, які регулярно повторюються);
- незбалансованість керуючого впливу на різні підсистеми об'єкту управління (невідповідність «обсягу уваги» значимості розвитку тієї або іншої економічної сфери);
- відсутність процедури узгодження рішень з їхніми виконавцями;
- тривалий термін процесу підготовки і прийняття рішень, їхній «запізнювання»;
- нереальні «мобілізуючі» терміни, встановлені з метою виконання рішень;
- низька питома вага інноваційних, стратегічних рішень, у рішеннях мало елементів «виконавчого задуму»;
- недостатнє інформаційне забезпечення процесу прийняття рішень;
- відсутність на початковому етапі розробки рішення детальної діагностики вихідного стану об'єкта управління і моделювання бажаного стану;
- недостатня ефективність механізму оцінки виконання рішень.

Список проблем, безумовно, можна продовжити. Навіть відносно укрупнене виділення причин неякісних управлінських рішень на регіональному рівні дозволяє вжити заходів для підвищення їхньої якості. Однак для значного поліпшення ефективності уп-

равління, важливо забезпечити комплексність заходів, названі причини неякісного управління доцільно деталізувати, проаналізувати кожний з етапів процесу прийняття та реалізації управлінських рішень і кожний з елементів системи управління.

Отже, за сучасних умов глибоких ринкових перетворень управління територіальним розвитком стає ключовою ланкою механізму державного управління, що формується під впливом багатьох факторів, певна сукупність яких створює підвалини його теоретичних засад і посилення регіональних і місцевих впливів. Проте існують проблеми управління розвитком територій, зумовлені складним взаємопроникненням природних, просторових, економічних, політичних і соціальних суперечностей, що пов'язано зі значною неоднорідністю територій країни та великою поліструктурністю територіальної організації влади. При цьому спостерігаються протиріччя та конфлікти інтересів між зацікавленістю учасників місцевого розвитку та фактичною компетенцією органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, задоволенням територіальної громади в управлінських послугах і можливостями щодо забезпечення їхньої якості тощо.

2.4. Формування та вдосконалення національної системи управління територіями

Інтегрований характер системи управління територіальним розвитком поєднується з необхідністю застосування в національній системі управління підходів, вироблених у різних галузях: економіці, державному управлінні, менеджменті, політології, соціології, філософії, юриспруденції тощо. За результатами їх синтезу має сформована методологія як цілісна система методів, що дає змогу поглиблювати фундаментальні та розширювати прикладні дослідження, вирішувати теоретичні завдання й практичні проблеми теорій, що все більше ускладнюється в умовах глибоких ринкових перетворень, для яких характерні зміни державних концептуальних підходів щодо регіонів і місцевостей та системи і механізмів територіального управління. Адже ігнорування процесів пізнання спричинить негативні наслідки в усіх сферах життєдіяльності територіальних громад і спільнот.

Узагальнення пропонованих у літературі теоретичних основ і методичних підходів до вдосконалення систем управління, а саме механізму державного регулювання на регіональному рівні, а також накопиченого практичного досвіду щодо реалізації заходів, спрямованих на економічний розвиток регіонів, констатує, що в рішенні проблеми досі переважає увага до перетворення окремих складових їхніх елементів без належного взаємозв'язку та взаємо-

дії. Детальне вивчення структури, аналіз функцій управління, дослідження сукупності використовуваних методів управління та технології процесу прийняття і реалізації управлінських рішень, кваліфікації працівників апарату управління, технічній оснащеності й організації їхньої праці є важливими й обов'язковими передумовами діагностики стану діючих систем управління економічними процесами на регіональному рівні.

Однак, під час здійснення локальних заходів для вдосконалення управління не забезпечується чітка орієнтація на формування цілісної, гнучкої й ефективної системи управління регіоном. Виявлення спрямованості й резервів підвищення наукової обґрунтованості побудови і розвитку кожного елемента системи управління має базуватися на дослідженні їхньої взаємодії безпосередньо в процесі управління. Отже і управління економікою на рівні регіону може розглядатися виключно як процес, в результаті якого в процесі взаємодії суб'єкта і об'єкта управління приймаються та реалізуються певні рішення, що впливають на економіку регіону. Виникає необхідність теоретичної й методичної розробки, а також практичної реалізації концепції розвитку управління економікою на процесуальній основі. Суть цієї концепції бачиться у переході від локальних змін складових елементів систем управління до комплексного їхнього перетворення на основі реалізації виявлених безпосередньо в процесі управління резервів підвищення ефективності використання управлінського потенціалу¹⁰. Причому дослідження виконання кожного етапу процесу управління економікою регіону одночасно супроводжується визначенням відповідності йому рівня розвитку всіх елементів суб'єкту управління, до яких належать: кадри, структурно-функціональна побудова, інформація, технічне забезпечення. Крім того, необхідно гарантувати відповідність суб'єкта та об'єкта управління в процесі досягнення цієї або іншої мети регіонального економічного розвитку.

Таким чином, механізм вдосконалення системи регіонального управління економічними процесами складається зі змін суб'єкта управління (на рівні погодження елементів суб'єкту управління та процесу прийняття і реалізації управлінських рішень), змін об'єкта управління та механізмів їхньої взаємодії (принципів і методів) під час забезпечення розвитку системи управління, а також опрацювання відповідної стратегії економічного розвитку регіону.

Основні методичні положення щодо реформування суб'єкта управління розвитком регіональної економіки умовно поділимо на п'ять етапів.

1 етап. Формування проблемної орієнтації управління розвитком регіону. До нього належать насамперед роботи, пов'язані з

попереднім виявленням усієї сукупності проблем з розвитку регіоном, вирішення яких залежить від суб'єкта управління і вимагає розробки та реалізації управлінських впливів. Керівництво і апарат управління регіону мають за станом на будь-який період перелічити більшу або меншу кількість проблем з підвищення ефективності його функціонування і розвитку на найближчий період і більш віддалену перспективу. З цією метою доцільно провести анкетування як керівників органів державної влади та місцевого самоврядування, так і керівників найбільших промислових підприємств і бізнес-структур, що дозволить сформувати комплекс проблем, рішення яких може вплинути на кінцеві результати соціально-економічної діяльності.

Такий моніторинг проблем потрібно здійснювати не рідше одного разу на рік. Відібрана сукупність проблем постійно поповнюватиметься новими у зв'язку зі зміною внутрішнього стану об'єкта управління і зовнішнього середовища. З цієї причини з часом частина проблем може відпасти, а частина – трансформуватися щодо нових умов.

II етап. Регуляторний аналіз характеристик раніше прийнятих і реалізованих управлінських рішень. Основною метою проведення робіт, об'єднаних у цьому блоці, є отримання всебічної інформації про процес регіонального управління. Вибір тривалості аналізованого періоду залежить від середньої кількості детально розроблювальних управлінських рішень за місяць, квартал, рік. Необхідно також брати до уваги ту обставину, що не за всіма раніше прийнятими і реалізованими рішеннями може бути отримана повна й об'єктивна інформація, що також нерідко є причиною збільшення тривалості аналізованого періоду.

Всю інформацію про кожне прийняте і реалізоване управлінське рішення доцільно зосередити в єдиному документі – «Карті обліку управлінського рішення». Оскільки кінцевою метою обстеження характеристик раніше прийнятих рішень є розвиток системи управління, пропонується по спрямованості інформації, що включається, виділити в такій карті кілька розділів.

На підставі використання цієї інформації здійснюється всебічний аналіз прийнятих і реалізованих рішень у процесі управління економікою регіону. Визначаються середні характеристики і межі варіювання показників: трудомісткість і тривалість кожного етапу процесу прийняття і реалізації управлінських рішень; чисельність працівників апарата управління, що брали участь у їхньому виконанні; результати, витрати, ефективність реалізованих рішень тощо. Поряд з цим зазначимо, що як за перерахованими вище показниками, так і за іншими характеристиками може отримуватися до-

стовірніша кількісна оцінка тоді, якщо попередньо згрупувати аналізовані управлінські рішення по тим класифікаційним ознакам, що рекомендується приводити в першому розділі «Карти обліку управлінського рішення». Чим більше ознак одночасно враховується під час угруповання управлінських рішень, тим більш однорідними будуть групи, точніше й обґрунтованіше будуть розраховані кількісні характеристики.

III етап. Дослідження механізму функціонування складових елементів суб'єкта управління у процесі прийняття і реалізації управлінського рішення на регіональному рівні. Необхідність виконання робіт, об'єднаних у цьому блоці, визначається переважно принциповою новизною тих оцінок, які необхідно одержати по кожному елементу системи управління і за їхнього взаємозгодження. Особливу увагу слід приділяти розширенню і поглибленню тих характеристик, що включені у третій розділ «Карти обліку управлінського рішення».

Аналіз базується на наступних вихідних принципах: складові характеристикиуються не в статичі, а в динаміці; поєднуючою ланкою в їхній взаємодії є безпосередньо процес управління; зв'язки і відповідність елементів розглядаються по кожному етапі (задачі) процесу прийняття і реалізації визначеного управлінського рішення; на основі узагальнення накопичених даних в однорідних класифікаційних групах управлінських рішень устанавлюється той елемент системи управління, що найменшою мірою відповідає всім іншим (є «вузьким місцем»); визначається етап процесу прийняття і реалізації управлінського рішення, що характеризується найнижчим інформаційним, структурно-функціональним, технічним і кадровим забезпеченням.

IV етап. Аналіз кількісних характеристик елементів системи управління та їхня відповідність виконуваним роботам у процесі прийняття і реалізації регіональних управлінських рішень.

На основі інформації, отриманої в результаті аналізу раніше прийнятих і реалізованих рішень і безпосереднього спостереження за процесом управління, здійснюється кількісна оцінка відповідності:

- кожного елемента системи управління вимогам якісного виконання робіт з усіх етапів процесу прийняття і реалізації управлінських рішень;
- сукупності елементів системи управління виконанню робіт з кожного етапу процесу, прийняття і реалізації управлінських рішень;
- кожного елемента системи управління загальної сукупності робіт, що виконувалися на всіх етапах процесу управління;
- усієї сукупності елементів системи управління вимогам якісного виконання в цілому по всіх етапах процесу прийняття і реалізації управлінських рішень.

У практичній діяльності оцінювати ступінь цілісності системи управління доцільно через визначення характеристик внутрішньої єдності елементів. При цьому можливо проведення детального аналізу (по кожному рішенню), укрупненого (по сукупності рішень, прийнятих по окремих функціях) і узагальнюючого по системі управління в цілому. Розгляд ухвалених і реалізованих рішень по функції має проводитися відповідно до поточних і перспективних завдань, що особливо важливо за сучасних умов.

Посилення внутрішньої єдності має бути спрямованим на зміцнення зв'язків між елементами. Поглибленням цього процесу є посилення зв'язків, чітке координування працівників під час підготовки і прийняття управлінських рішень. Безконтрольний його розвиток може призвести до зайвої жорсткості системи, зарегламентованості дій співробітників, втрати ними спроможності бачити розглядувані питання ширше.

Тому одночасно з підвищенням цілісності необхідно забезпечити збільшення гнучкості системи управління, тобто пристосованість її до умов, котрі змінюються. Підвищити гнучкість можна за рахунок: вірогідності й швидкості одержання інформації щодо зміни умов (потреба мати в системі відповідних працівників, які спостерігають за цим процесом, канали зв'язку та інформації); оперативного регулювання стану функціонування системи (створення спеціального структурного підрозділу); високого рівня професійної підготовленості працівників, їхньої готовності переключатися з одного виду робіт на інший, змінювати зв'язки; швидкої переорієнтації методів управління; можливості маневру ресурсами (трудовими, матеріальними, фінансовими).

У етап. Розробка стратегії розвитку суб'єкта управління та реалізація механізму щодо вдосконалення системи управління на регіональному рівні. Кількісна оцінка рівня відповідності елементів суб'єкту управління специфіці управлінської діяльності, здійснюваної на кожному з виділених етапів процесу управління, дає можливість виявити альтернативні варіанти стратегічних підходів до перетворення суб'єкта управління економічними процесами на регіональному рівні. Під час вибору стратегії як вихідна позиція береться першочергове рішення в реально сформованій ситуації однієї з двох взаємозалежних задач: скорочення тривалості етапів і всього циклу процесу прийняття і реалізації управлінських рішень; підвищення обґрунтованості й ефективності керуючих впливів за рахунок досягнення вищого рівня відповідності елементів суб'єкта управління вимогам, що висуваються об'єктом управління. При цьому перша стратегія може бути умовно названа «поетапною», а друга — «поелементною».

Послідовність формування всього комплексу заходів залежить від обраної стратегії. Під час реалізації «поетапної» стратегії пер-

почерговим орієнтиром є етап процесу прийняття і реалізації управлінських рішень найбільшої тривалості, що істотно збільшує загальну тривалість управлінського циклу. Якщо в конкретному регіоні самим тривалим за часом є третій етап (формування альтернативних варіантів), то заходи мають бути спрямовані насамперед на підвищення рівня інформаційного забезпечення виконуваних робіт. Якщо кілька етапів мають однакову тривалість, то спочатку обирається той з них, за яким загальний показник відповідності елементів системи управління має найнижче значення.

Застосування зазначених заходів дозволить якісно змінити суб'єкт управління як цілісну систему, а також підвищити його гнучкість та адаптивність до змін, які відбуваються на рівні об'єкта управління та у зовнішньому середовищі.

Висновки до розділу

Проаналізувавши основні проблеми та недоліки інституційного забезпечення реалізації державної регіональної політики, зазначимо наявність в Україні інституційної невідповідності розробки і реалізації державної регіональної політики, несформованість ефективного механізму взаємовідносин центру з регіонами та регіонів між собою. Проблема інституційного забезпечення державної регіональної політики на регіональному і місцевому рівнях пов'язана з незавершеністю формування на цих рівнях системи державного управління і місцевого самоврядування. За такої ситуації держава зобов'язана посилити увагу до питань регіональної політики, створити дієву систему інституцій, які б могли працювати на забезпечення сталого розвитку окремих територій.

Специфіку перетворення регіонального управління на сучасному етапі визначає показова тенденція до використання все більшої кількості різновидів організаційних нововведень на рівні основної ланки управління регіоном (сьогодні це місцеві державні адміністрації), запровадження нових структурних підрозділів, допоміжних структур, широкої розмаїтості сфер і способів їхнього впливу. Суб'єкт управління намагається якомога більше відповідати об'єкту. Це підтверджує висновок, що в кожному регіоні вдосконалення систем управління має бути досить специфічним, враховувати конкретні умови функціонування та розвитку. Отже, в управлінні регіоном і його поділу має враховуватися відповідна переорієнтація від типізації використовуваних форм і методів управління до їхнього різноманіття та дієвості.

Дослідження засвідчило, що за сучасних умов глибоких ринкових перетворень управління територіальним розвитком стає ключовою ланкою механізму державного управління, що формується

під впливом багатьох факторів, певна сукупність яких створює підвалини його теоретичних засад і посилення регіональних і місцевих впливів. Проте існують проблеми управління розвитком територій, зумовлені складним взаємопроникненням природних, просторових, економічних, політичних і соціальних суперечностей, що пов'язано зі значною неоднорідністю територій країни та великою поліструктурністю територіальної організації влади. При цьому спостерігаються протиріччя та конфлікти інтересів між зацікавленістю учасників місцевого розвитку та фактичною компетенцією органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, задоволенням територіальної громади в управлінських послугах і можливостями щодо забезпечення їхньої якості тощо.

Джерела та коментарі

¹ Павлюк А. П. Інституційне забезпечення регіональної політики України: стан і напрями удосконалення в контексті європейського досвіду // Збірник наукових праць. Вип. 36 / Відп. ред. В. Є. Новицький. – К.: Інститут світової економіки і міжнародних відносин, 2003. – С. 258.

² Положення про Міністерство економіки України. Затверджене Указом Президента України від 23 жовтня 2000 р. № 1159/2000 «Про Міністерство економіки України» // www.me.gov.ua.

³ Постанова Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2006 р. № 1653 «Про утворення Ради розвитку регіонів» // www.kmu.gov.ua

⁴ Положення про Раду розвитку регіонів. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 р. № 1759 // www.kmu.gov.ua.

⁵ Указ Президента України від 3 травня № 340/2006 «Про деякі питання впорядкування діяльності консультативно–дорадчих органів при Президентові України» // www.president.gov.ua.

⁶ Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / Рук авт. Колл. И отв. Ред. А.Г. Гранберг. – М.: ЗАО «Изд–во «Экономика», 2000. – С. 90–91.

⁷ Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004–2015 роки) «шляхом європейської інтеграції». – К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. – С. 323.

⁸ Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / Рук авт. Колл. И отв. Ред. А. Г. Гранберг. – М.: ЗАО «Изд–во «Экономика», 2000. – С. 90.

⁹ Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року. Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 1001 від 21 липня 2006 р.

¹⁰ Одінцова Г. С. Сучасні проблеми державного управління. Опорний конспект лекцій і методичні вказівки до проведення практичних занять. – Х.: УАДУ (ХФ), 2000. – С. 14.

СПІВВІДНОШЕННЯ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УПРАВЛІННІ ТЕРИТОРІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

3.1. Трансформація співвідношення централізації та децентралізації

Складні завдання системної перебудови суспільства з метою досягнення стійкого розвитку України можуть бути вирішені за наявності ефективної системи управління на всіх рівнях державної влади. Взаємодія різних рівнів влади повинна базуватися на загальнодержавній стратегії, що має чіткі цілі та завдання.

Досягнення раціонального співвідношення централізації та децентралізації як переосмислення та зміна ролі, відповідальності та повноважень різних рівнів управління є одним з методів досягнення ефективності функціонування держави, зокрема на регіональному рівні. Досвід реформ у постсоціалістичних країнах свідчить, що децентралізація відіграє важливу роль у демократизації та трансформації суспільства. Цей складний процес потребує адекватного розуміння суті децентралізації, продуманості та виваженості дій, оскільки торкається різних аспектів життя суспільства: політичних, правових, соціальних, адміністративних, економічних, культурних. Демократизація політичної системи, розвиток управлінського потенціалу, удосконалення бюджетної системи, процедур управління тощо на всіх рівнях державної ієрархії за допомогою децентралізації є надзвичайно важливими завданнями для побудови сучасної держави.

Проблема децентралізації управління розглядається в офіційних джерелах, наукових статтях, монографіях і дисертаціях, матеріалах науково–практичних конференцій, публіцистичній літературі.

Для успішного впровадження стратегії децентралізації управління є потреба у політичній волі та активній законотворчій діяль-

ності центральних державних органів. Основні положення процесу децентралізації управління України відтворено у чинному законодавстві країни. Конституція України визначає ступінь «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади», коло завдань органів державного управління та органів місцевого самоврядування, розподіляє між ними повноваження, закріплює місцеве самоврядування та його засади, створює необхідні передумови для його становлення і подальшого розвитку¹. У Конституції зазначено, що в нашій державі визнається та гарантується місцеве самоврядування, що свідчить про визнання в Україні місцевого самоврядування одним з фундаментальних принципів її конституційного ладу.

Основними документами, що регламентують місцеве самоврядування в Україні крім Конституції України, є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Європейська хартія місцевого самоврядування. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»² громадяни реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за приналежністю до відповідних територіальних громад. Відповідно до Закону відбувся перехід від одержавлення місцевого життя за радянських часів до процесу поступового перерозподілу публічних повноважень на користь органів місцевого самоврядування. Закон визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Це повністю відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування³, згідно з якою саме на місцевому рівні найкраще створювати умови для побудови такої гармонійної громади, приналежність до якої громадяни добре б усвідомлювали та відповідали за її діяльність. У хартії підкреслюється, що посилення місцевої влади зміцнює всю націю, допомагає забезпечувати ефективну й демократичну суспільну політику.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації»⁴ встановлює, що державні адміністрації виконують повноваження державної влади, делеговані їй виконавчі функції відповідних рад (обласних і районних) через створені управління, відділи та інші структурні підрозділи. Відповідно до Конституції та зазначеного Закону місцеві державні адміністрації діють за принципом субординації, відповідальності перед Президентом, Кабінетом Міністрів, підзвітності та підконтрольності органам виконавчої влади вищого рівня, а також районним та обласним радам у межах делегованих повноважень, передбачених чинним законодавством. Це забезпечує деконцентрацію управління регіональним розвитком, не заперечуючи створення ефективної системи місцевого самоврядування, що дозволяє поєднувати загальнодержавні, регіональні та місцеві інтереси.

Указом Президента України від 13 грудня 2000 року створена Національна Рада з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування. Її мета – підвищення ефективності вживаних заходів у сфері державного будівництва в Україні, забезпечення узгодженої співпраці органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів у вирішенні найважливіших питань суспільного розвитку.

До органів, що опікуються проблемами регіонального та місцевого розвитку, належать створені при Президентові України Фонд сприяння розвитку місцевого самоврядування та Міжвідомча комісія з питань місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України.

У колективній монографії «Державне управління в Україні: централізація і децентралізація» за редакцією Н. Нижник⁵ розглянуто концептуальні основи централізації та децентралізації у сфері державного управління, їхня сутність та співвідношення, особливості організаційно–правового забезпечення оптимального співвідношення централізації та децентралізації, застосування методів і форм організаційно–правового забезпечення процесів централізації і децентралізації у сфері державного управління. Категорії централізації й децентралізації розглядаються на різних рівнях і в різних аспектах, залежно від чого вони мають відносно різний зміст.

Централізація та децентралізація є також і властивістю, і принципом, і елементом державного управління, а також ті властивості його певних етапів, що не залежать від керованих⁶. Система державного управління характеризується у монографії як централізацією, так і децентралізацією, причому їх співвідношення визначаються такими основними показниками, як плановий і фактичний ступінь централізації. Врахування співвідношення централізації та децентралізації вважається необхідним для структурної побудови та діяльності апарату державного управління⁷.

Слід зазначити, що серію досліджень про практику децентралізації у посткомуністичних країнах здійснила програма реформування місцевого самоврядування та державного управління інституту Відкритого Суспільства, Будапешт. У першому том⁸ аналізується досвід країн Центральної Європи та Балтійського регіону, де децентралізація та розвиток сучасних систем місцевого самоврядування стали основними компонентами перехідного періоду. В цій групі країн відбуваються подібні процеси з метою модернізації структур місцевого самоврядування та практики їх управлінської діяльності. Підкреслюється необхідність подальшої децентралізації структур влади, механізмів прийняття рішень, зміни взаємовідносин між функціями центральних органів державного управління

та муніципальними органами управління. Робиться спроба дослідити найважливіші компоненти систем місцевого самоврядування, розглянуто подібні риси та відмінності існуючих моделей у даних країнах.

Американські дослідники Рондінеллі, Нелліс та Чіма⁹ здійснили класифікацію та типологізацію різних форм і виявів децентралізації управління. Проблеми децентралізації управління присвячені матеріали відділу економічних та соціальних справ Організації Об'єднаних Націй¹⁰, зростаюча роль муніципалітетів азіатських країн показана у результатах дослідження комісії з економічного та соціального розвитку Західної Азії¹¹. Десять років ринкової децентралізації у країнах постсоціалістичного табору досліджуються у матеріалах Світового банку¹².

У роботі східноєвропейських дослідників¹³ розглядаються проблеми щодо територіальної децентралізації та децентралізації надання громадських послуг у країнах Центральної Європи. Підкреслюється, що процес децентралізації – комплексний та динамічний процес, який продовжуватиметься у майбутньому. Огляду реформ у Центральній та Східній Європі присвячено матеріали Інституту політичних досліджень з Варшави¹⁴.

Японські науковці¹⁵ проаналізували чергування процесів посилення та послаблення централізації в Україні за останнє десятиліття ХХ сторіччя, а також моменти становлення місцевого самоврядування на пострадянському просторі.

У колективній роботі англійських науковців Д. Бьорнса, Р. Хемблтона та П. Хоггетта¹⁶ досліджуються концептуальні аспекти децентралізації управління з акцентом на місцевому самоврядуванні, проблема зміни та адаптації місцевого самоврядування Великобританії до нових умов існування, функціонування районного рівня самоврядування, нижчим за базовий рівень місцевої влади. Розглядаються нові громадські очікування з приводу місцевого самоврядування, впливи на процеси центрального уряду, нові тенденції у запровадженні публічного менеджменту у наданні послуг громаді. Децентралізація розглядається як альтернатива ринковим моделям надання послуг, як певний потенціал не тільки запроваджувати відповідальність, високоякісні послуги, але й залучати населення до урядових процесів.

Із співвідношенням централізації та децентралізації в державному управлінні пов'язується поява нової якості. У будь-якій сучасній державі управління не може бути ефективним без поєднання цих принципів. Такі феномени управління як централізація та децентралізація влади не варто оцінювати негативно чи позитивно, взагалі аналізувати безвідносно часу та умов функціонування держави. В історії можна виділити періоди, коли централізація в тих

чи інших його формах або переважала, або слабшала, але мала чітко виявлений циклічний характер.

Згідно визначення у довіднику, централізація є процесом «концентрації влади, означає фактично процес та результат здійснення принципу централізації»¹⁷. Централізація визначається як таке управління, за якого переважну більшість владних управлінських повноважень зосереджено в центральних державних органах, а місцеву владу позбавлено можливості самостійно вирішувати значну кількість своїх господарських, соціальних та інших завдань.

Децентралізація є комплексним і багатоаспектним поняттям. Існує чимало тлумачень поняття «децентралізація» та її різновидів, але немає чітких визначень.

У загальному вигляді децентралізація інтерпретується як процес передачі відповідальності за планування та реалізацію ресурсного забезпечення, розподілу та інших компонентів процесу соціального управління від центрального уряду та його агентств і відомств до... Саме у цьому місці виникає запитання: Кому передається ця відповідальність? Адже єдиного суб'єкта децентралізації – одержувача цієї відповідальності – не існує. Відповідальність передається нижчим державним структурам та органам місцевого самоврядування, іншим структурам публічної влади, із загальнодержавного рівня – на регіональний та місцевий рівні тощо.

Децентралізація є процесом «розподілу влади, передачі частини функцій від центру до периферії», – зазначають автори довідника¹⁸. «Децентралізація – це поступове делегування постійно зростаючої частини повноважень регіональним, міським і сільським владним інститутам», – стверджує М. Харитончук¹⁹. Децентралізація – передача частини владних повноважень від вищих до нижчих рівнів управління. Органи публічної влади, які знаходяться на нижчих рівнях управління, отримують право самостійно вирішувати питання, що віднесені до їхньої компетенції.

Зазначимо, що децентралізація – це передання владних повноважень іншим (недержавним) органам. Ці органи, як правило, обираються населенням і не входять до ієрархічної підлеглості держави. Забезпечення децентралізації засноване на дотриманні двох умов. По–перше, на визнанні та законодавчому закріпленні факту існування недержавних інтересів. По–друге, законодавчому закріпленні незалежності органів місцевої влади від державних органів у частині прийняття рішень, розпорядження ресурсами та власністю, необхідними для їх реалізації.

Децентралізацію розуміють як необхідний компонент процесу демократизації країн в їх перехідну епоху. Це – перехід від структур та інститутів суспільств авторитарних та тоталітарних, не

орієнтованих на активну та реальну участь громадян в управлінні справами суспільства, до суспільств, які засновані на ініціативі та відповідальності окремої людини (та громади).

На думку багатьох науковців, процес децентралізації державних функцій складається з двох компонентів: деконцентрації та деволюції. Деконцентрація – один із способів адміністративної організації, яка здійснюється в централізованій державі шляхом передання повноважень відповідним особам у територіальних одиницях. На деконцентровані повноваження може значною мірою впливати вищий орган управління.

Деконцентрація у Франції виявляється в тому, що значні повноваження держава передає службовцям, що є представниками центральної влади на місцях на чолі адміністративно–територіальних округів, на які поділена вся Франція. Ряд особливостей визначення: по–перше, передаються владні повноваження, а не тільки права з господарського управління; по–друге, владні повноваження передаються тільки державним службовцям; по–третє, значні розміри національної території, віддаленість від центрального уряду викликали необхідність розподілу території Франції на адміністративні округи.

Під час деконцентрації (розосередженні) йдеться про делегування влади або повноважень від органу вищого рівня органів, який за субординацією підпорядковується йому і який контролюється вищим органом. Міністр делегує частину своїх функцій префектам з метою прийняття ними в своїх департаментах рішень, які найкраще враховуватимуть місцеві потреби. І міністр, і префект діють від імені держави. Подібний підхід дозволяє розподілити навантаження між центральним та місцевим апаратом державного управління: органи влади центру перебирають на себе завдання загальнонаціонального масштабу та характеру, а проблеми балансування інтересів держави та місцевих суспільств на різних рівнях влади закріплюються за органами адміністративних округів.

Ласло Ваш пише, що, з однієї точки зору, деконцентрація має виявлятися як децентралізація, але це не зовсім так. Деконцентровані підрозділи – це швидше місцеві руки центру, ніж наділені владою субстанції. До того ж, розподіл завдань між територіальними адміністративними підрозділами (об'єднаннями) центрального уряду і місцевими урядами визначено нечітко, тому діяльність деконцентрованих підрозділів де–факто обмежує простір для місцевої автономії. Інший головний чинник – це недостатність ресурсів місцевих урядів, які залежать від підтримки центрального уряду. Таким чином, дуалістична система є насправді високо розбалансованою²⁰.

Якщо процеси деконцентрації поширюються лише на виконавчу владу на місцях, то децентралізаційні дії мають своїм об'єктом,

передусім, сферу місцевого самоврядування і здійснюються на основі таких принципів:

- законодавчого делегування громадам певних повноважень держави;
- забезпечення реалізації делегованих повноважень фінансовими і людськими ресурсами та юридичними гарантіями;
- нових партнерських стосунків між державою та громадами.

Деволуція – це надання прав органам самоврядування приймати рішення і вести самостійну фінансову та управлінську діяльність. Деволуція передбачає, що місцеві органи самоврядування законодавчо набувають незалежний статус, вони розглядаються як адміністративний рівень, за яким уряд може здійснювати лише опосередкований контроль. Органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади. Деволуція державного управління може бути ефективною у тих сферах та питаннях державної діяльності, де не вимагається проведення єдиної державної політики.

Децентралізацією державного управління вважають процес передавання відповідальності за планування та реалізацію ресурсного забезпечення, розподілу й інших компонентів процесу соціального управління від центральних органів державної влади до регіональних, місцевих органів державної виконавчої влади, до органів місцевого самоврядування.

3.2. Дослідження процесу децентралізації у державному управлінні регіональним розвитком

Дослідження різних систем управління дозволили зробити висновок про те, що їх еволюція заснована на процесах самоорганізації.

Довільне виникнення порядків у суспільстві описував ще Платон. Еволюційний розвиток суспільств людей зазначали та вивчали Д. Юм, А. Фергюссон, А. Сміт²¹. Е. Кант ставив під сумнів можливість використання механіки для розуміння суті живого та вказував на те, що організм повинен описуватися моделлю «істоти, що самоорганізується».

Під самоорганізацією, концепція якої була сформульована на початку 50–х років ХХ ст., вважали процес структурування системи, який управлявся зсередини цієї системи²². Запропонована Г. Хакеном синергетика, як нова галузь знання, називає систему такою, що самоорганізується, «якщо вона без специфічного впливу ззовні набуває якусь просторову, часову або функціональну структуру. Специфічним зовнішнім впливом вважають те, що нав'язує системі структуру або функціонування. У випадку ж самоорганіза-

ції система зазнає ззовні неспецифічного впливу»²³. «Під самоорганізацією... розуміють процеси упорядкування, що відбуваються у системі за рахунок дії її складових. При цьому суттєво, що йдеться про відкриті дуже неврівноважені системи...»²⁴.

Уявлення про самоорганізацію у контексті різноманітних суспільних процесів нині широко обговорюються у науковій літературі. Однак не зовсім усвідомлено, що в нинішню історичну епоху зміна характеру самоорганізації, її типу та ролі відбувається дуже швидко. Аналіз сучасної наукової картини світу дозволяє зробити висновок, що нова концепція розвитку у концентрованому вигляді виявляється тричленною формулою: системність, самоорганізація, динамізм (останній бачиться як неможливість існування відкритих неоднакових систем поза розвитком, поза рухом)²⁵.

Будь-які соціальні утворення сучасною наукою розглядаються як складні системи, під час вивчення яких акцент робиться на внутрішні властивості як на джерело саморозвитку.

Зазначимо, що нелінійність означає можливість виникнення несподіваних змін напряму проходження процесів у системі. З нелінійністю пов'язані механізми надшвидкого розвитку процесів, в основі яких перебувають нелінійні позитивні зворотні зв'язки. Розпад СРСР виявив багатоваріантність, по-перше, виходу республік з єдиної системи, а, по-друге, побудови власних держав на теренах колишньої імперії. Республіки, не тільки союзні, але й автономні, долали точки біфуркації, обираючи кожна власну альтернативу розвитку ситуації. І не завжди справджується сподівання, що, чим меншою є кількість елементів, тим простіше зрозуміти та керувати системою. Все залежить від ступеня динамічної складності.

Експерти Світового банку констатують: «Україна загрузла в «пожежних» заходах і втратила з поля зору загальні цілі; задекларований напрям економічної політики має мало подібностей з її втіленням, а, відтак, країна переходить з однієї кризи в іншу»²⁶.

Врахування нелінійності у державних структурах та їхніх функціях відкриває широкі можливості як у практичній роботі органів державної влади та місцевого самоврядування, так і у наукових дослідженнях.

Ще однією суттєвою характеристикою систем, що самоорганізуються, є нерівновагомість, несталість, нестабільність. І. Пригожин, оцінюючи суть змін у сучасній науці як перехід від детермінізму до нестабільності, підкреслював, що тільки системи, далекі від рівноваги, які перебувають у стані несталості, нестійкості, спроможні до спонтанної самоорганізації та розвитку. Саме через несталість, біфуркації, випадковість відбувається розвиток²⁷.

Зазначимо, що нерівновагомість, циклічність є загальною формою організації, що виникає під впливом зовнішнього середовища.

Нерівновагомність можна визначити як стан відкритої системи, за якого виникає зміна її макроскопічних параметрів – її складу, структури та поведінки. Відповідно до принципу нерівновагомності, система повинна постійно здійснювати роботу, щоб зберегти умови свого існування. Саме це уможливорює для нерівновагомної системи підвищення своєї упорядкованості, організованості, які відсутні у рівновагомних системах.

Рівновагомністю вважають стан закритої системи, за якого її макроскопічні параметри залишаються незмінними, зберігається встановлена структура, функціонування, параметри її входів та виходів.

Але тривалий час перебувати у рівновагомному стані можуть лише закриті системи, які не мають зв'язків із зовнішнім середовищем. Тоді як для відкритих систем рівновагомність може бути лише миттєвістю у процесі безперервних змін. Рівновагомні системи не спроможні на розвиток та самоорганізацію, тому що намагаються придушити відхилення від свого стаціонарного стану, тоді як розвиток та самоорганізація передбачають якісну його зміну.

Роль випадкових факторів у розвитку системи різко посилюється саме у перехідні епохи, коли народжуються нові економічні та соціальні структури, змінюється співвідношення сил у суспільстві. «Сьогодні вже багато дослідників визнають творчу роль криз у розвитку природи, суспільства, особистості»²⁸.

Спонтанні процеси самоорганізації у суспільстві можуть також виникати у випадках, коли керуючий орган неспроможний регулювати весь ланцюг взаємозв'язків у системі, але надає початкового імпульсу, знаючи, в якому напрямі розгортатимуться події. Таким чином, процес відбувається немов би сам по собі без зовнішнього впливу, але, по суті, його початок задано і результат відомий заздалегідь (хоча існує вірогідність відхилень під впливом випадкових факторів).

Спільність процесів у природі та суспільстві у багатьох випадках пов'язана з тим, що як природні, так і соціальні системи характеризуються одними й тими самими ознаками складних систем, а їх еволюція відбувається за законами самоорганізації, механізм яких подібний у різних типах систем.

Зазначимо, що наприкінці ХХ століття в усьому світі зростає інтерес політиків, наукової спільноти, громадськості до проблеми децентралізації державного управління. Аналіз вітчизняної та зарубіжної наукової літератури та законодавчої бази свідчить, що ця тема ще недостатньо досліджена. Краще зазначена тема розроблена у країнах західної демократії та у постсоціалістичних країнах Центральної та Східної Європи. Співвідношення централізації та децентралізації є комплексним та динамічним процесом, зокрема

децентралізація є багатоаспектним поняттям, щодо якого існує чимало тлумачень, різновидів, але немає чітких визначень. Причому історичний і культурний контексти є не менш важливою умовою розуміння децентралізації, ніж правові та політичні. Не може бути чи то глобальної концепції, чи то універсальної моделі співвідношення централізації та децентралізації в управлінні. Однак для реалізації цього співвідношення потрібно враховувати передумови та витоки сучасної практики господарювання.

Існує об'єктивна потреба у дослідженні проблеми раціонального співвідношення централізації та децентралізації в управлінні, підходів до проектування організаційних структур в умовах політики децентралізації державного управління, з'ясуванні базових форм децентралізації державного управління.

Методологічним стрижнем розділу, враховуючи складний міждисциплінарний характер проблеми, є ідеї, що розвиваються у сучасних управлінських дисциплінах – теоріях самоорганізації. Внесення синергетичних ідей до гносеологічної парадигми допомагає подолати недоліки класичних підходів: претензії на виключне володіння істиною, фантастичну мотивацію, безкомпромісність переконань, форсоване просування за будь-яку ціну до поставленої мети. Самоорганізація не може підмінити собою державне регулювання, водночас не повинно бути тотального зовнішнього впливу, а необхідно залишати місце і створювати умови для творчих пошуків та ініціатив.

3.3 Зміст централізації та децентралізації в управлінні регіональним розвитком

Упродовж останніх років простежується фактична кризовість стану практично всіх сфер соціально-економічного життя України, а це свідчить за низьку ефективність управління країною. Криза державного управління, зокрема регіональним розвитком, багатьма науковцями та практиками пояснюється цілим рядом недоліків самого процесу управління. Один з них пов'язаний з переплетінням функцій різних гілок влади на різних рівнях управління, а, отже, під час моделювання чи аналізу органів управління однією з центральних проблем є співвідношення централізації та децентралізації в ієрархічних структурах.

Формування домінуючих форм у державному управлінні пов'язане з певними політичними, економічними та техніко-технологічними умовами. Ці принципи управління за своєю суттю явищами не абсолютними, а відносними. У граничному своєму вигляді децентралізація набуває повної незалежності виконавця від

управління. Але в останньому випадку це означає вже і зникнення самого управління. Нежиттєздатність надмірної централізації засвідчила історія ХХ сторіччя. Історично система централізації виявила межі своєї ефективності, які визначаються негнучкістю централізованих систем, домінуванням відношень панування, насильства, придушення, насамкінець, тенденцією до переродження централізму у диктаторські, авторитарні та тоталітарні політичні режими.

Якщо за керованими залишається тільки виконання, а виключено всі управлінські функції за керівниками, то управління є високоцентралізованим. Якщо ж керівництво обмежується постановкою мети для своїх підлеглих, а планування досягнення цілей, контроль проміжних результатів залишає на їх розсуд, то тут вже спостерігається тенденція до децентралізації управління. І чим більше управлінських функцій делеговано виконавцям, тим вищим буде ступінь децентралізації управління.

Надмірна централізація не може бути ефективною із-за складної диференціації інтересів та потреб різних частин держави. «Можливості ефективного державного впливу на суспільні процеси навіть за найкращих намірів є досить обмеженими, і держава не здатна розв'язати всіх проблем, які постають перед громадянами», – зазначає В. Токовенко²⁹. Високий ступінь централізації управління регіональними і місцевими проектами, на думку М. Харитончука, «зазвичай негативно впливає на залучення інвестицій, призводить до втрати можливості вчасно і якісно реагувати на потреби регіонів і міст та сприяти їхньому забезпеченню необхідними ресурсами»³⁰. Як стверджує Б. Гурне, «централізація корисна лише в певних межах, а вони ще й змінюються залежно від того, про яку конкретно службу йдеться. Лише практика дозволить після багатьох пробних експериментів визначити формулу з найменшим відсотком шкоди»³¹.

А надмірна децентралізація не може бути ефективною через реальне переплетення соціально-економічних проблем, виникаючих як по вертикалі, так і по горизонталі. Недостатнє управління може виявитися настільки ж деструктивним явищем, як і надмірне.

Співвідношення централізації й децентралізації у сфері управління – це не поєднання двох складових, де збільшення одного елемента спричинює зменшення іншого. Діалектичний взаємозв'язок між ними складний. Якщо дотримуватися з певного оптимуму, то відхилення від нього при визначенні вагомості одного елемента порушить і функціонування іншого.

Зазначені принципи управління діють у певних системах і поза межами системи не існують. Отже, вони виступають як певна єдність, котра підтримує своє існування та виконує функції завдя-

ки взаємодії між її частинами, властивості яких не зводяться до суми властивостей окремо взятих централізації та децентралізації. Система має системні властивості, які неможливо відшукати в її елементах. Неможливо передбачити властивості системи в цілому, розбираючи та аналізуючи її по частинах. Єдиний спосіб виявити та вивчити ці властивості – це змусити запрацювати всю систему. Саме синергетичний підхід є оптимальним у нормалізації та поліпшенні стану управління державою.

Цілий ряд дослідників вказували на переваги та недоліки як централізації, так і децентралізації. Н. Нижник та О. Машков вважають перевагами централізації покращення контролю та координації, узгодження інтересів груп, ефективність у використанні центрального апарату. До недоліків централізації віднесли збільшення часу на прийняття рішень, придушення ініціативи, затримку у зростанні кваліфікації управлінців.

Американська дослідниця Д. Стоун навела такі аргументи на користь децентралізації: «Дає владу місцевим службовцям, які краще знають свої громади; дозволяє вдаватися до різних розв'язань для задоволення різних місцевих потреб; дозволяє місцевостям і штатам експериментувати з політичними теоріями й дізнатися, що краще працює; дає громадам більше автономії, збільшуючи, отже, свободу членів громад»³².

Аргументи ж на користь централізації наступні: «Дає владу державним службовцям, в яких не такі вузькі інтереси, які не так поділяють місцеві упередження і мають ширше світобачення; сприяє виробленню політичних рішень, що ґрунтуються на технічних питаннях, а не на вузьких місцевих інтересах; дозволяє зробити стандартною політику в усіх юрисдикціях і підвищує справедливість (позаяк до всіх громадян ставляться однаково); дозволяє службовцям центральних органів розподіляти повноваження й ресурси між меншими юрисдикціями, сприяючи, отже, рівності».

Можна навести й інші тези, які не дуже різняться між собою. Та, на думку Д. Стоун, аргументи на користь передання повноважень на вищій чи нижчій рівень у федеральній системі або у будь-якій ієрархії такого порядку звичайно пов'язують з ефективністю, справедливістю чи громадським інтересом. Ці аргументи доводять, що якийсь один рівень спроможний краще за інший ухвалити добре рішення з певного питання чи виробити кращу політику. Та аргументи на користь розподілу повноважень між різними утвореннями в межах держави є стратегією розподілу влади та ресурсів між суперечливими інтересами. Під зовні технічним аргументом про те, що інша структура влади обов'язково призведе до кращих результатів, є бачення суперечливих інтересів і прагнення змінити розподіл влади між ними.

Отже, співвідношення централізації та децентралізації – це не просто питання розміру та кількості суб'єктів, які ухвалюють рішення, це питання влади. І головне питання політичної гри полягає не в тому, чи певний розподіл повноважень між центральним урядом, регіонами та органами місцевого самоврядування «змусть потяги рухатися точно за розкладом, а в тому, як розподіляються при цьому політична влада та матеріальні наслідки».

Раціональне співвідношення централізації та децентралізації в управлінні є результатом політичної, соціально–економічної та організаційно–структурної політики держави з обов'язковим урахуванням практичного досвіду управління, внутрішніх характеристик системи. Причому фактичний рівень поєднання централізації та децентралізації не є постійним, а динамічно змінюється залежно від потреб соціально–економічного і політичного розвитку країни та інших соціально–значущих факторів.

У процесі створення нової децентралізованої системи управління необхідним елементом є поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, врахування місцевої специфіки соціально–економічного, політичного та культурного розвитку. У соціальному управлінні на першому плані перебувають проблеми координації та з'ясування політичних цілей та інтересів, а на другому – проблеми технічної організації.

Багаторівневе управління, на думку І. Гоптарьової, вже само по собі «вміщує зерно майбутніх конфліктів, хоча б тому, що на кожному рівні виникає спроба концентрації можливо більших владних повноважень. Це цілком природний стан і його можна визначити як конкуренцію, яка притаманна будь–якій формі соціального управління»³³. Однак часто конкуренція перетворюється на силові протиріччя або у конфлікти, зменшити або пом'якшити які можна забезпечивши перманентну рівновагу між різними носіями владних функцій, що і є однією з особливостей та головним завданням децентралізації управління.

Виникнення та розвиток будь–яких суспільних відносин супроводжується різними конфліктами, частота та гострота яких переважно залежать від існуючої структури суспільного управління, котра нерідко визначається політико–територіальним устроєм держави. Децентралізація державного управління спроможна значною мірою знизити ступінь інтенсивності конфліктів. Чим більше можливостей для мобільності та змін на всіх рівнях державного устрою, тим менше підстав для виникнення конфліктів, тому що можуть бути й альтернативні способи вирішення кризових ситуацій.

Конфлікти завжди виникали та будуть виникати у будь–якому суспільстві. Основною причиною зіткнення інтересів між центром

та периферією є недостатній рівень або відсутність необхідного консенсусу. Але чим гнучкіше, динамічніше суспільство, тим нижче ступінь інтенсивності конфлікту.

Децентралізація зумовлена об'єктивними та суб'єктивними факторами. Об'єктивними факторами вважають: різноманітність та складність суспільних явищ і неможливість завжди підходити до них шаблонно, динамізм суспільного життя, розширення демократичних основ у державі, які потребують використання інших, крім приписів, засобів регулювання (дозволів, заборон), вічне протистояння законності й доцільності тощо. До суб'єктивних факторів відносять: необхідність шляхом підключення свідомості та волі суб'єктів реалізації підвищити ступінь добровільності виконання норм права, а також доцільності використання у особи інтелектуального, освітнього, культурного потенціалу, що сприяє розвитку не лише самої особи, а й суспільства в цілому.

Головними компонентами політики децентралізації є законодавча і конституційна база та структура місцевих органів влади; місцева політика, методи прийняття рішень та внутрішня організація; управління місцевими органами влади та механізми надання послуг; фінансові питання та управління фінансами.

Досягнення мети та завдань децентралізації має першочергове значення для збалансування навантаження між центральними та місцевими органами влади. Це також дозволить оптимально забезпечити розподіл ресурсів держави задля вирішення питань загальнонаціонального та місцевого значення. Децентралізація сприяє підвищенню ефективності роботи уряду, якщо звільняє останній від вирішення завдань місцевого характеру та дозволяє сконцентруватися на стратегічних питаннях розвитку країни, ефективному плануванні та організації різноманітних програм у масштабі країни. Демократизація політичної системи, удосконалення податково-бюджетної системи та розвиток управлінського потенціалу на всіх рівнях державної влади за допомогою децентралізації є надзвичайно важливими завданнями для створення клімату, бажаного для розвитку ринкових відносин та досягнення соціального добробуту.

Не випадково на другій нараді експертів ООН з проблем адміністративно-державного управління підкреслювалося: «Національні уряди повинні відшукати шляхи більшої децентралізації та розосередження урядових функцій та рішень. Надзвичайний характер зараз набуває проблема створення більш дієвих органів штату, провінції, області чи міста, які б були наділені повноваженнями місцевих органів влади та були б забезпечені необхідними фондами у справах використання для найважливіших потреб та служб місцевого населення»³⁴.

Потреба у проведенні формальної політичної децентралізації у постсоціалістичних країнах пов'язана як мінімум з трьома обставинами, які ще зовсім недавно виявили себе як відносно важливі.

– Мінімальний розмір владних структур, спроможних успішно керувати суспільством, зменшився. Поява нових технічних можливостей і зміна потреб людей, як виробників, так і споживачів, призвели до того, що деякі блага, пов'язані з функціями держави (із забезпеченням безпеки, наприклад), для одержання яких країни, регіони, області й провінції поєднувалися під владою центрального уряду, частково втратили своє призначення. У Європі і Північній Америці під впливом світових ринків виникла потреба у тому, щоб місцеві й регіональні уряди могли повніше забезпечувати багатонаціональний бізнес необхідними йому інфраструктурами і кваліфікованою робочою силою.

– Завдяки політичним змінам місцеві потреби були озвучені. Центральні уряди Радянського Союзу, Чехословаччини та Югославії розпалися одразу ж після зникнення об'єднуючої сили – комуністичної партії. Безперечно, колапс режиму потужного комуністичного контролю та однопартійної системи став найбільш радикальним виявом звільнення від авторитаризму. В інших місцях регіони і регіональні уряди скористалися політичним вакуумом, що виник завдяки зміні режиму, наприкінці 80–х років – в Аргентині й Бразилії, у 90–х роках – у Південній Африці³⁵.

– Якщо центральні уряди протягом тривалого часу виявилися не спроможними виконувати свої основні функції, виникала потреба у переданні їх місцевим регіональним урядам. У другій половині 80–х років Колумбія розпочала політичні реформи і це зруйнувало старі традиції централізму. Новий уряд змінив курс, передавши функції надання суспільних послуг на місцевий рівень. Відмова від твердої системи політичних призначень сприяла можливість вибору місцевого електорату. Так само у Венесуелі та інших країнах Південної Америки діючі уряди змушені були змінити статус місцевої адміністрації й підвищити кількість послуг, що надаються безпосередньо ними³⁶.

У багатьох випадках децентралізація не є результатом ретельної спланованості та послідовного проведення реформ. Дослідники виділяють послідовне чергування процесів посилення децентралізаційних та централізаційних тенденцій зокрема у західних демократіях. У пострадянських країнах реформи відбувалися в умовах політичної нестабільності, оскільки рівень довіри до влади був низьким, а її спроможність задовольняти виникаючі проблеми невисокі. У несприятливих політичних умовах виникали значні економічні проблеми, втрата контролю над макроекономічними про-

цесами, нерівність між різними адміністративними одиницями, нерівномірний розподіл ресурсів, тощо. В. Тронь вважає, що «для того, аби децентралізація була успішною, необхідно додержуватися двох умов: здійснити радикальну децентралізацію повноважень і відповідальності та забезпечити цілісність держави. Останнє передбачає структурну жорсткість (розробка узгоджених планів розвитку, проектування структури, розвинена система інформації та зв'язку) та м'якість поведінки (корпоративна культура, стиль управління, націлений на досягнення високого ступеня ефективності)»³⁷.

Як це не парадоксально, але історичний досвід свідчить: якщо держави не досягли відповідного рівня централізації, не виробили ефективних правил та механізмів для здійснення контролю, узгодження інтересів та напрацювання політики, то провести децентралізацію управління буде складно. І не має значення, чи виникла децентралізація у результаті поступової еволюції, під час цілеспрямованої організаційно-правової діяльності, чи спонтанно може створити додатковий імпульс для розвитку країни (в т.ч. і порушуючи рівновагу) або затримати рух. За умов, коли дуже поляризовані відносини між різними щаблями ієрархічної структури, а організаційні можливості місцевих урядів слабкі, політики мають бути вкрай обережними під час проведення децентралізації й надати перевагу поетапному її проведенню. Країни, в яких наявні достатні можливості як на центральному, так і на місцевому рівнях, мають більш широкий вибір варіантів дій, але їх переваги не можуть не варіюватися залежно від конкретних умов. Те, що працює в одній країні, може виявитися зовсім або частково неприйнятним, недієвим для іншої.

В ідеалі, політики намагаються починати децентралізацію, поступово передаючи на місця права та відповідальність таким чином, щоб це відповідало попередньо виявленим потребам, можливостям та готовності місцевих органів влади до змін. У реальному житті створення успішної програми децентралізації справа складна.

Ряд дослідників вважає, що ефективності децентралізації державного управління в Україні має сприяти адміністративна реформа. Розмежування функцій між місцевими державними та самоврядними органами є настільки важливим, що колишній прем'єр-міністр України назвав її вирішення головним завданням адміністративно-територіальної та муніципальної реформ у країні. Йдеться про остаточний злам бюрократичної адміністративної системи, яка гальмує розвиток і економіки держави, і суспільства взагалі³⁸. На думку багатьох фахівців, нинішня адміністративно-територіальна система України вимагає суттєвих змін у напрямі укруп-

нення громад до такого рівня, щоб вони могли виконувати всі владні повноваження відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», оскільки переважна більшість з майже 10 тис. селищних та сільських громад неспроможна виконувати їх у повному обсязі.

Перед управлінням регіональним розвитком постає нелегке завдання: одночасно вирішувати як диференційовані, так і інтеграційні проблеми. Ефективність децентралізації прийняття рішень перебуває у прямій залежності від диференціації інтересів. Соціально-економічна диференціація високорозвиненого суспільства передбачає переплетення інтересів різних прошарків суспільства у результаті соціального обміну. Тим активніший соціальний обмін, чим різноманітніші інтереси та потреби, що артикулюються різними соціальними групами.

Необхідно знайти раціональне співвідношення діяльності різних рівнів влади для своєчасного, повного та якісного забезпечення населення послугами. Чільною тенденцією у сучасних моделях влаштування державного управління є чіткий розподіл сфер діяльності, функцій та відповідальності між різними рівнями влади. Це дозволяє уникнути конфліктів та перекладання відповідальності між ієрархічними рівнями у державному управлінні. В економічному сенсі децентралізація викликана визнанням необхідності раціональніше, ніж у минулому, використовувати державні ресурси.

По суті ми постійно стикаємося з однією дилемою, що виникає під час керування державами, імперіями, великими корпораціями: централізація – децентралізація. Криза багатьох цивілізацій і країн зумовлена тим, що запропоноване ними рішення цієї здавалося б виключно управлінського завдання було неефективним. Воно залежить від морального та інтелектуального стану суспільства, що визначає ефективність та надійність елементів ієрархії. Ієрархії, які будує суспільство, тісно пов'язані з об'ємом та складністю завдань, з наявними засобами комунікації. Але на ці організації можна подивитися і як на індикатори пасіонарності етносу, рівня соціальної мобільності та багатьох інших показників, які істотно впливають на історичні долі суспільства і важко оцінити за кількісними показниками.

Децентралізація сприймається як необхідний елемент процесу демократизації країн, перехід від структур та інститутів суспільств авторитарних та тоталітарних, не орієнтованих на активну та реальну участь громадян в управлінні справами суспільства, до суспільств, які засновані на ініціативі та відповідальності окремої людини та громади.

Розширення та поглиблення демократії, забезпечення прав і свобод громадян є одним з головних критеріїв ефективності сучасного державного управління. Як тільки гальмується процес сприяння відновленню та поліпшенню рівня життя, починає функціонувати складна система взаємодії економічних і соціальних сил, яку умовно можна назвати механізмом самозбереження суспільства. Послаблення двостороннього зв'язку між громадянами і державою спричинює деградацію демократичних завоювань.

Для країн перехідного періоду децентралізація – це можливість змінити суттєві характеристики суспільства. Вона означає напрацювання такої стратегії, яка націлена на активні дії в системі державного управління та дозволяє оперативніше реагувати на швидкоплинність змін. Аби відповідати на виклики, що постають перед суспільством, державне управління має бути динамічним, гнучким, таким, що швидко пристосовується до нових економічних, соціальних, політичних умов. Цього можна досягти за децентралізації владних повноважень, функцій та ресурсів. Особлива увага приділяється сьогодні місцевому самоврядуванню, соціально-організаційні форми якого за сучасних умов типові для розвитку цивілізації, її самоорганізації.

Водночас сприйняття регіонального та місцевого самоврядування як абсолютної панацеї веде до порушення всіх рівнів управління. Як зазначають Д. Веймер та Е. Вайнінг, «децентралізація має тенденцію перешкоджати втіленню тієї або іншої політики»³⁹. «Регіоналізацію, і у більш глобальному сенсі децентралізацію, – впевнений С. Романюк, – не слід протиставляти центральному уряду. Навпаки, всім рівням влади необхідно співпрацювати згідно зі своїми повноваженнями, оскільки багато сфер державної політики не можуть належати виключно до компетенції одного рівня»⁴⁰.

Для сприяння процесу децентралізації, посилення місцевого самоврядування та створення сприятливого середовища для широкої громадської участі у плануванні, здійсненні та оцінці результатів розвитку в ряді країн створюються інституціональні структури регіонального розвитку, які є ключовим компонентом національної політики. Наприклад, у Чеській Республіці існує Міністерство регіонального розвитку. В Естонії відповідальним міністерством є Міністерство внутрішніх справ, у Польщі – Міністерство економіки. У Румунії спеціальне міністерство відсутнє, а розвитком регіонів керує Рада з Реформ, що входить до структури Ради Міністрів.

У більшості центральних та східноєвропейських держав існують національні агенції з питань регіонального розвитку як виконавчі агенції, що допомагають відповідному міністерству в його

діяльності (Угорщина, Чехія), або як національні ради (Румунія), або як відносно незалежні інституції (Польща). Найважливішими функціями агенцій є реалізація програм розвитку регіонів та здійснення управління фондами. У Румунії вони мають законодавчо визначені функції та є громадськими неприбутковими організаціями, обов'язковими для регіонів. У Польщі та Чеській Республіці агенції регіонального розвитку – це неурядові організації із залученням державних інституцій, що функціонують як прибуткові асоціації, або як неприбуткові організації (фонди у Польщі, асоціації у Чехії).

У Польщі через закон «Про принципи підтримки регіонального розвитку», що прийнятий у травні 2000 року, здійснено інституційне оформлення контрактної системи взаємовідносин між регіонами та центральним урядом після десятирічної апробації нового адміністративно-територіального устрою.

Вивчення французького досвіду свідчить, що з прийняттям закону у 1982 році плани регіонального розвитку перетворилися на контрактні угоди, що уклалися на кілька років між державою та регіональними адміністраціями. Вони були визначені як адміністративне, правове та фінансове відтворення зацікавленості державної влади сприяти розвитку країни у середньостроковій перспективі. Ці плани стали одним із засобів оптимізації розподілу відповідальності за регіональне планування між різними органами державної влади у зв'язку із підвищенням ролі регіонального рівня як важливого партнера. Оформлення відносин між державою та регіональною адміністрацією у вигляді контракту свідчить про перехід від відносин підпорядкованості до взаємодії⁴¹.

У процесі децентралізації в умовах перехідного періоду принципово важливим є не стільки зниження рівня бюрократичних еліт, скільки розвиток інститутів місцевого самоврядування. Аналіз процесів, що відбуваються на центральному, регіональному та місцевому рівнях організації влади в Україні, дозволяє зробити деякі висновки щодо характерних рис нового етапу місцевого і регіонального розвитку. З точки зору здійснення адмінреформи, державної регіональної політики на рівні центральних органів державної влади вони полягають у зміні стереотипів до державного управління – від суперцентралізованої системи «ручного» управління до переходу на методи регуляторної політики; у децентралізації державного управління з передачею на місцевий і регіональний рівні відповідних фінансових ресурсів, реалізації принципу субсидіарності тощо.

На регіональному і місцевому рівнях ці риси, зокрема, виявляються у створенні механізмів партнерських відносин між місцевими

ми органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; у розподілі сфер відповідальності між регіональним, суб-регіональним та місцевим рівнями публічної влади за надання населенню відповідних адміністративних та громадських послуг; у налагодженні міжсекторального співробітництва місцевої влади, неурядових, громадських організацій, політичних партій, наукових установ, підприємницьких, бізнесових структур тощо.

Розглядаючи будь-яку державну нелінійну ієрархію, йдеться не про існування централізованої чи децентралізованої системи управління, а про деяке співвідношення централізації та децентралізації у державному управлінні. Ці принципи управління є певною єдністю, певною взаємодією між собою для підтримання існування та виконання функцій ієрархією. Властивості цієї єдності не зводяться до простої суми властивостей окремо взятих централізації та децентралізації.

Головним завданням і бажаним результатом процесу децентралізації на нинішньому етапі є:

- чітке розмежування сфер діяльності, функцій та відповідальності між центральним, регіональним та місцевим рівнями влади;

- виділення відповідних фінансових ресурсів та узгодження процедур бюджетного процесу для ефективного надання державних послуг;

- розвиток прозорої процедури прийняття рішень органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування із залученням громадян до управління державою;

- визначення послуг, які надає кожен з рівнів влади, чітке визначення власних і делегованих повноважень, виправлення невідповідності, що існує між повноваженнями щодо прийняття рішень і відповідальністю за надання послуг;

- створення комунікаційних та інформаційних стратегій взаємодії різних рівнів влади з громадськістю, що дозволяє створити відповідний запас засобів перманентного вирішення конфліктів у межах нелінійної ієрархії, а також є одним з методів досягнення ефективності діяльності держави.

Механізм взаємодії центральних, регіональних і органів місцевого самоврядування вміщує наявність прозорої й чіткої системи правових регуляторів, які забезпечують процедуру взаємодії; наявність відкритих та контрольованих процедур розробки і реалізації проектів та моделей взаємодії; наявність різноманітних форм фінансування взаємодії за рахунок різних джерел на основі відкритих конкурсів.

3.4. Базові форми децентралізації управління регіональним розвитком

Процес децентралізації в національній економіці набуває різноманітних форм та охоплює різні сфери. Він торкається взаємовідносин держави і суспільства в цілому, коли державний вплив на різні сфери суспільного життя зменшується і створює тим самим поле для залучення процесів соціальної самоорганізації та самоуправління, які іманентно притаманні всім людським спільнотам. Децентралізація може виявлятися і у контексті взаємовідносин між різними ієрархічними щаблями всередині самого державного управління, а також між центральними та місцевими органами, коли місцеві органи наділяються більш розширеним колом управлінських функцій, які до того були прерогативою центру. У демократичному суспільстві політичне керівництво, як і державне управління, також децентралізується, внаслідок чого виникає плюралізм та багатопартійність.

Одна з форм децентралізації пов'язана з способами надання громадських послуг, коли навіть органи місцевого самоврядування не є останньою ланкою. Значним потенціалом у наданні деяких соціальних послуг володіють недержавні, громадські організації.

Формування домінуючих форм децентралізації пов'язано з певними політичними, економічними та техніко–технологічними умовами у кожній країні. Вплив інформаційних технологій, зростання споживацьких очікувань, швидкість змін у політичному, соціальному та культурному середовищах – все це ті фактори, що зумовили намагання змінити, реформувати державний сектор економіки, передати функції забезпечення певними громадськими послугами на рівень територіальних, мікрорайонних, громадських самоврядних утворень, приватному секторові економіки.

Сучасні англійські дослідники впевнені, що чисельні різноманітні типи децентралізації, які описуються у сучасній літературі, призвели до того, що децентралізація як термін став взагалі склизким та ненадійним⁴².

Під час еволюції наукових досліджень зарубіжні вчені поступово почали використовувати американські концептуальні підходи, наслідком чого стало зниження розходжень у підходах, оцінках і висновках. Йдеться про здійснену Ш. Чімою, Д. Неллісом та Д. Рондінеллі класифікацію і типологізацію різних форм і виявів децентралізації управління⁴³.

Зазначені дослідники виділяють чотири форми децентралізації у порядку пріоритетності: політичні, просторові, ринкові та адміністративні.

Під політичною формою децентралізації розуміють максимально можливу передачу розробки і прийняття рішень урядовим формуванням нижчого рівня (згори донизу), громадам чи їх обраним представникам з наданням їм серйозних контрольних функцій.

Просторова децентралізація належить до регіонального і місцевого планування з урахуванням географічних показників і застосовується у визначенні і формулюванні цільових програм деконцентрації промислових і житлових комплексів у великих містах шляхом сприяння появи регіональних і локальних полюсів розвитку.

Ринкова децентралізація застосовується з метою аналізу і запровадження в управлінську практику планів, стратегій і дій з оптимізації умов виробництва на засадах ринкових механізмів. Зазначена форма демократизації управління є вирішальною. До адміністративної децентралізації входить як зниження рівня концентрації влади, так і розподіл функцій між центральними, регіональними і місцевими органами влади на чіткій політико-правовій базі. Функціональна претензія вищих ешелонів на верховенство обов'язково вилучається законом.

У європейській правовій доктрині адміністративна децентралізація розглядається «як делегування органами державної влади різноманітних адміністративних повноважень на місцевий рівень в інтересах суспільних представників, обраних громадянами відповідних спільнот на місцях»⁴⁴. Ідеться про передання повноважень, якими раніше був наділений лише один державний орган, кільком владним структурам, кожна з яких відповідає за певну ділянку управління місцевою спільнотою.

Досвід трансформації суспільних відносин у країнах постсоціалістичного табору дає можливість говорити про фінансову або бюджетну децентралізацію, яка б забезпечувала ефективність асигнувань та справедливість у розподілі податків, а також про децентралізацію надання громадських послуг. Бюджетна децентралізація припускає незалежність бюджетів усіх рівнів, а саме закріплення за кожним рівнем управління власних джерел доходів, право самостійно визначати напрями видатків, недопущення вилучення додаткових надходжень, право на компенсацію видатків, що виникають внаслідок рішень вищих органів влади та управління, право надання податкових та інших пільг тільки за рахунок власних доходів, право записування в певних законодавчих рамках. Щодо органів місцевого управління завдання полягає у наданні їм певних повноважень у сфері оподаткування та витрати коштів, а також можливості самостійно визначати параметри та структуру видаткової частини бюджету.

Фінансування місцевих органів влади досі є одним з найбільш протирічних питань у програмі децентралізації країн СНД. Фінансова

автономія зустрічає постійні перепони в цих країнах внаслідок того, що національні законодавства дозволяють центральному уряду напряму втручатися у виконання основних функцій місцевих органів влади. Існує внутрішній взаємозв'язок між ступенем децентралізації компетенції та фінансовою автономією, що надається місцевим органам влади. Обмежені можливості місцевих органів влади виконувати фінансові зобов'язання та оперувати адекватними бюджетами стали реальною загрозою політичним реформам у країнах колишнього Радянського Союзу.

Найбільш ваговою мірою ефективності та оперативності органів місцевого самоврядування є їхня спроможність надавати базові послуги. Для населення одним з найважливіших критеріїв оцінки ефективності дій місцевих органів влади є якість та доступність громадських послуг. За цих причин забезпечення децентралізації надання громадських послуг може більше, ніж будь-що інше, допомогти забезпечити автономію та ефективність місцевим органам влади. І хоча деякі пострадянські країни прийняли закони, які регулюють процес децентралізації громадських послуг, нема чіткого розуміння того, як це виконати на практиці.

Громадські послуги слід розглядати як послуги, що надаються населенню або безпосередньо громадянам з метою задоволення їхніх соціальних та повсякденних потреб і за достатній обсяг та якість яких несуть відповідальність органи влади. При цьому слід враховувати певну невизначеність під час розподілу повноважень у наданні громадських послуг. Технічно послуги можна надавати на місцевому рівні, але на практиці виникає плутанина з приводу того, хто за що відповідає, а реформатори часто не знають, які критерії використовувати для розподілу суспільних послуг на місцеві, регіональні та національні.

Тамаш Хорват відзначає нові феномени, що відбуваються у процесі децентралізації надання громадських послуг у країнах Центральної та Східної Європи: зростаюча роль неприбуткового сектору у наданні соціальних послуг; повернення до своєї місії церков та приватних благодійних організацій на локальному рівні; поступове створення системи державної підтримки та фінансування надання соціальних послуг, незалежно від того, який сектор надає ці послуги; часткове введення ринкових засад в обшинне споживання⁴⁵.

Внаслідок динамічних змін у співвідношенні централізації та децентралізації у державному управлінні альтернативні способи надання громадських послуг завоювали право на життя і все більше використовуються на місцевому рівні, підвищуючи відповідальність перед громадою.

У французькій державній теорії ідея розподілу влад розглядається через проблему розподілу функцій державної влади, у німецькій – через визначення повноважень різних органів держави. Особливістю американського варіанту розподілу влад вважається їх співробітництво і вирішення протиріч не тільки на юридичній, але й на політичній основі. М. Рокар, розмірковуючи про практику децентралізації у Франції, писав: «Необхідно відмовитися від передачі функцій – а саме така нинішня форма децентралізації – та надати всю повноту влади відповідним органам»⁴⁶.

Під час реформ по децентралізації державного управління в останній чверті ХХ століття у Франції встановлювалися нові повноваження місцевих органів влади, посилювалася роль депутатів, які обиралися у місцеві органи влади, облаштовувалися інститути та процедури щодо здійснення місцевими органами своїх повноважень. Держава делегувала законом про компетенції частину повноважень, розподіливши їх залежно від завдань та цілей кожного рівня влади. Регіонам передавалося опікування економічним розвитком, комунам – питання урбанізації, департаментам – соціальні питання. Визнання свободи місцевих утворень та статусів територіальних колективів та регіонів супроводжувалося відміною минулої державної опіки у вигляді нагляду за законністю, яка здійснювалася адміністративним органом правосуддя за заявою префекта та участі регіональної рахункової палати.

Регіональна політика у Франції спочатку була відповіддю на надмірну концентрацію населення і економічну активність у паризькому регіоні на шкоду інтересам провінцій. Актуальною була проблема промислової децентралізації, особливо за межами двохсоткілометрової зони від Парижа. Як наслідок, було усвідомлено, що збалансований та інтегрований розвиток конкретного регіону неможливий без досягнення консенсусу серед усіх учасників процесу – центрального уряду, місцевої влади, підприємців, громадських організацій⁴⁷.

Країни, що раніше входили до СРСР, заявили про свою зацікавленість у процесі децентралізації. Але цей процес часто розуміють швидше як делегування влади від центрального уряду місцевим державним органам, а не як передання предметів ведення та ресурсів від органів державного управління виборним місцевим чи регіональним урядам. Така інтерпретація є спробою створити нові правила, які б поліпшили стару адміністративну систему без радикальних змін. Країни колишнього СРСР повільно здійснюють реформи державного управління, які вкрай необхідні для ефективнішого та економічнішого надання громадських послуг. Водночас ці реформи вважаються потенційним фактором політичної нестабільності.

Взаємовідношення між місцевими органами влади та центральним урядом переважно мають характер підлеглості, ніж взаємного співробітництва. Подрібнення місцевих органів влади ускладнює взаємовідносини між ними та національним урядом, бо перші часто занадто малі, щоб ефективно надавати всі громадські послуги на місцевому рівні. Місцеві бюджети не самостійні, місцеві органи влади залежать від державних асигнувань, субвенцій та інших фінансових вливань з регіональних або державних бюджетів.

Політика децентралізації в Україні відбувалася на тлі перманентних змін у системі територіальної організації влади, політичних, фінансово-економічних кризових явищ. На першому етапі (1990–1993 рр.) випробовувалися різні моделі територіальної організації публічної влади. На другому, починаючи з 1994 р., відпрацьовувалися підходи до сучасного конституційного бачення системи місцевого самоврядування. На третьому, після прийняття Конституції 1996 р., вирішувалися організаційні, законодавчі й прикладні проблеми його становлення і розвитку. Виміром досягнень щодо становлення місцевого самоврядування може бути оцінка реалізації принципів, що визначені у Європейській хартії місцевого самоврядування, яка була ратифікована Верховною Радою України у 1997 році. Головними з них є організаційна, права, фінансова, майнова (економічна) самостійність місцевого самоврядування.

У взаємовідносинах між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування України характерним є поділ повноважень на власні та делеговані. У законодавстві залишається такий рудимент радянського типу влади, як повна тождність функцій і повноважень органів різного рівня. Наявність широкої суміжної компетенції місцевих державних адміністрацій та територіальних громад і їх органів породжує накладки та дублювання, а, звідси, і втручання одних органів у справи інших, унеможливлення їх відокремленого функціонування⁴⁸. Та хоча повноваження і дублюються, існує дуже мало джерел вироблення альтернативних варіантів політики. Отже, взаємовідносини базуються в основному не на принципі співробітництва, а на адміністративній підлеглості. Навіть під час виконання власних повноважень органи місцевої влади не повністю самостійні, оскільки відповідні фінансові ресурси перебувають під контролем держави.

Не дуже вдалим виявилось співвідношення положень законів про місцеві державні адміністрації та про місцеве самоврядування, особливо в частині чіткого розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Розробка проекту чинного нині базового Закону виявляє протилежні підхо-

ди до законодавчого ствердження системи місцевого самоврядування. Під час роботи над проектом зіткнулися системно-функціонально-цільовий (наближений до європейських зразків) і традиційно-галузевий («пострадянський») підходи. Перший підхід пропонував розробляти закон саме про місцеве самоврядування із визначенням статусу кожного елемента його системи. Другий – традиційно спрямовувався не на територіальну громаду, а на органи та їх повноваження: виняткові, власні, делеговані. Дві останні групи мають галузевий характер і не розмежовуються щодо надання відповідних послуг населенню по різних рівнях системи місцевого самоврядування. Пріоритет отримав другий підхід, що спричинило на практиці численні колізії та вияви суб'єктивізму.

Але, незважаючи на певні складнощі, в українському суспільстві все більше утверджується розуміння необхідності не тільки стійкої організаційної вертикалі, але й стійкої комунікаційної горизонталі, збільшення локального різноманіття, відносно автономних комунікаційних просторів та забезпечення їх необхідними повноваженнями.

Децентралізація, що у Китаї на початку реформування економіки сприймалася у плані роздержавлення власності та усунення численних випадків надмірного втручання владних інституцій у поточні справи підприємців, поступово набула форм законодавчого забезпечення децентралізації влади як такої. Самоврядування було введено лише у селах, найнижчому рівні адміністративно-територіального поділу. Реформа на селі є тим моментом, з якого почалася і з яким співставлення модернізація всього сучасного Китаю. Її особливістю є створення та розвиток нових малих міст та селищ у сільській місцевості. Процес формування самоврядування відбувається шляхом поступової вбудови нових елементів у існуючі форми організації та управління.

За формою державного устрою Канада є федерацією. Владний рівень місцевого самоврядування є нижче провінцій – суб'єктів федерації. Виняткова юрисдикція в муніципальних справах належить провінціям. Провінційна влада встановлює та змінює межі муніципальних одиниць, розробляє основи політики, в межах якої діють муніципалітети.

У цілому канадське місцеве самоврядування з певними особливостями належить до англосаксонського типу. За загальної підпорядкованості провінціям і фінансовій залежності від них, канадські муніципалітети, завдячуючи традиціям місцевої ініціативи і децентралізації влади, мають помітну формальну й фактичну автономію⁴⁹.

Муніципальна рада не єдиний виборний орган місцевої влади у більшості канадських територіальних громадах, де з метою звільнення

муніципальних рад із загальною компетенцією від виконання певних функцій, ефективнішого забезпечення послугами жителів громад набула поширення практика формування більш–менш автономних місцевих адміністративних органів спеціального призначення: шкільних рад, комісій комунального обслуговування, правлінь парків, бібліотечних рад, поліцейських комісій, портових та інших спеціальних агенств, що часто діють як незалежні органи місцевого урядування. Вони можуть бути засновані провінційними чи федеральними урядами або безпосередньо муніципалітетами. Чим більший населений пункт, тим більш складна управлінська система.

Росія також є федерацією. Перші кроки на шляху демократизації місцевих органів влади зроблено ще за радянських часів, наприкінці 80–х років. Перший власне російський закон про місцеве самоврядування прийнято у 1991 році, коли Росія ще входила до СРСР. Головною прогресивною рисою закону було положення про те, що не тільки органи представницької влади, але і глави адміністрацій мають обиратися під час демократичних виборів. Цим же законом розпущено виконкоми, які були низовою ланкою ієрархічної системи державної влади.

До реформ 90–х років у Росії територіальний поділ влади відповідав системі адміністративної підлеглості. Перейшовши від системи адміністративної підлеглості до децентралізації, за мешканцями поселень будь–яких розмірів закріплено право створювати органи місцевого самоврядування та зареєструвати своє поселення в якості муніципалітет, причому підлеглість одного муніципалітету іншому заборонялася законом.

Адміністративну модель підлеглості замінив регулятивно–правовий тип взаємодії різних рівнів управління. У взаємовідносинах регіонів з муніципалітетами замість прямої субординації ухвалено положення, за яким контроль має тільки правовий характер. Однак чимало регіональних керівників виявилися неспроможними відмовитися від адміністративних підходів, що призвело до різкого спротиву самій ідеї місцевого самоврядування в цілому ряді регіонів. Так, вже на початку XXI ст., у Якутії органи місцевого самоврядування не створено, відсутні також обрані посадові особи місцевого самоврядування, а у Татарстані місцеве самоврядування існувало лише у сільській місцевості й відсутнє у містах.

Найбільш розповсюдженими формами порушення прав органів місцевого самоврядування суб'єктів Російської Федерації є:

- визначення територіальних меж муніципальних утворень без попереднього узгодження з ними;
- прийняття типового статуту органів місцевого самоврядування як регіонального закону;

– вимога обирати главу місцевого самоврядування з кандидатур, що запропоновані губернаторами;

– вимога узгодження кандидатур керівників галузевих (лінійних) підрозділів місцевої влади з керівниками відповідних департаментів регіональної адміністрації⁵⁰.

Відсутність будь-яких публічних принципів у розподілі повноважень призвело до руйнації комунікативних процесів між регіонами та містами. Сьогодні важко знайти приклад успішної кооперації між регіонами і містами у вирішенні спільних завдань, оскільки процеси відтворення основних ресурсів практично зруйновані.

Еволюція правової та інституціональної бази Російської Федерації з часу проголошення незалежності відтворювала політичні компроміси відповідно сильної опозиції з боку регіонів, про що свідчить широке розповсюдження двохсторонніх угод між центром та окремими регіонами замість послідовного застосування правил та принципів. Останніми роками регіони також стали вимагати підвищення юридичних та нормативних повноважень де-факто, в основному внаслідок відсутності ефективних федеральних інструментів, необхідних для контролю та регулювання регіональних бюджетних відносин.

Зазначені тенденції є спільними принаймні для всіх постсоціалістичних країн, спираються на наступні дії центрального уряду, який має:

– підтримувати контроль за економічним та політичним розвитком країни у все ще мінливій посткомуністичній трансформації;

– контролювати розподіл обмежених ресурсів;

– здійснювати політику вирівнювання у соціально-економічному розвитку територій;

– впроваджувати політику на підтримку національної інтеграції у загальній атмосфері соціальної фрагментації, що була спричинена процесом трансформації.

Та все ж заплановані зміни відбуваються в результаті внутрішніх процесів розвитку з метою підвищення ефективності управління державою.

Новітня хвиля глобалізації позначилася не тільки на міжнародних і національних ринках капіталів, товарів і послуг, робочої сили, спричинила появу найсучасніших комунікаційних та інформаційних технологій, значно вплинула на взаємовідносини між компаніями, державами і людьми, але й значно ускладнила організацію державного управління на всіх рівнях – від центрального до міського та районного. Важливо зважати на те, що інтеграційні процеси як одна з найпоказовіших ознак сучасного світу відбуваються в умовах зіткнення різних, часом протилежних тенденцій,

до яких нині відносять падіння ролі національних держав за паралельної невизначеності сучасної системи міжнародних відносин, зростання значущості управлінських структур регіонального і місцевого рівнів, нарощування регіональних і субрегіональних контактів, що найбільш виразно простежується у розвитку прикордонного і транскордонного співробітництва та утворення так званих єврорегіонів. Роль центрального уряду все більше зводиться до розробки концептуальних засад і необхідної нормативно-правової бази, водночас як у реалізації регіональної політики зростає роль регіонального і місцевого самоврядування, громадських організацій, які відстоюють інтереси громад і регіонів, а також професійних структур (зокрема агенств регіонального розвитку), покликаних сприяти регіональним ініціативам.

3.5. Принципи побудови співвідношення централізації та децентралізації у державному управлінні

Для формування раціонального співвідношення централізації та децентралізації деякі дослідники пропонують використовувати принцип компліментарності, принцип департаменталізації, принцип демократизму, принцип субсидіарності та інші. Принцип компліментарності передбачає установку на неперервність у структурі влади. За такого принципу створюються умови рівномірного розподілу владних функцій по всій вертикалі управління. Характерною ознакою рівномірного розподілу влади у структурі управління є виділення владних повноважень як згори так і знизу.

Принцип департаменталізації зазначає поєднання в управлінні функціональних (галузевих) і територіальних функцій, консолідація яких забезпечує проведення єдиної політики з обслуговування інтересів населення. Необхідність дотримання державних норм і стандартів життєвого рівня у регіональному управлінні максимально наближує соціальні пріоритети до економічних.

Принцип демократизму означає широку участь населення у прийнятті управлінських рішень. Дія принципу полягає у розробці програм, що базуються на оволодінні механізмами залучення населення до поточних справ держави, виділення зон повноважень за організованими на територіях громадськими об'єднаннями. Найбільшої популярності за останні роки набув принцип субсидіарності, який запроваджує процедуру розподілу та перерозподілу повноважень між управлінськими рівнями. Повноваження передаються на більш високий рівень управління може бути здійснена тільки за умови неможливості їх виконання на нижчому рівні⁵¹.

Поняття «субсидіарності» з'явилося ще у середні віки у європейському міському праві. Філософською підвалиною принципу субсидіарності можна вважати слова папи Пія XI з його енцикліки 1931 року: «Цей найсерйозніший принцип соціальної філософії не повинен бути ані змінений, ані послаблений: так само як можливості, що можуть використовуватися з власної ініціативи і власними силами, не повинні відбиратися у людей та передаватися громаді, так само буде несправедливим і порушити суспільний порядок, якщо у менших угруповань буде відібрано та передано ширшим громадам вищого рангу функції, з якими вони могли б упоратися і самі»⁵².

У 80–ті роки принцип субсидіарності висувається на порядок денний під впливом процесів фінансово–економічної та комунікаційної глобалізації. Рушійною силою процесу глобалізації стає уніфікація, нав'язування необхідності дотримуватися єдиної моделі.

Осмислення принципу субсидіарності зіштовхується із стереотипами, що склалися у поняттях адміністративно–територіальний поділ, повноваження органів влади, взаємна відповідальність тощо. Сучасне його сприйняття відтворює практику постійного процесу перерозподілу повноважень між управлінськими ланками. Сьогодні процес перерозподілу повноважень між рівнями управління вже не можна вважати статичною якістю організаційно–управлінських структур. Поняття субсидіарності констатує, що місцеві умови та обставини не тільки різняться між собою, але й змінюються протягом певного часу. Тому обсяг послуг, що надаються, так само як і обсяг функцій місцевих органів управління, має відповідати весь час змінюваним та оновленим потребам і умовам, враховуючи місцеві вимоги та побажання.

Перевагою передання повноважень на найнижчий можливий рівень є те, що там послуги надаються під пильним контролем споживача. Цей контроль здійснюється через вибори, через щоденне спілкування обраних представників з громадянами, чим забезпечується ефективність і відповідність послуг потребам громади. На сьогоднішній день чимало країн з правової точки зору тільки перебувають на шляху до сучасної багаторівневої системи управління, дар визнання її цінності, до відходу від принципу «все або ніщо», характерного для владної вертикалі радянського типу, до необхідності узгодження інтересів різних рівней державного та місцевого управління. «У кращому разі ми маємо справу з адміністративним ринком та бюрократичним торгом представників різних рівнів управління»⁵³. Намагання закласти у законодавчу базу принцип субсидіарності у багатьох випадках не набуло логічного завершення та є значною проблемою взаємодії існуючих рівнів управління у постсоціалістичних країнах.

Поняття «субсидіарності», як взаємодоповнюючої діяльності різних ланок влади та управління, у практиці європейського соціально-територіального управління об'єднує питання розподілу та перерозподілу повноважень (функцій, прав та обов'язків, відповідальності, компетенцій та фінансових засобів) між управлінськими органами різних рівнів. Зокрема у Європейській хартії місцевого самоврядування закріплюється саме принцип субсидіарності, який визначає розподіл повноважень різних рівнів публічної влади у державі.

Запропоноване Гі Еро поняття точної адекватності передбачає, що кожний колектив, кожний рівень структури повинен мати повноваження достатні для вирішення проблем, які або в силу своєї природи, або в силу своєї значимості можуть бути з найбільшою ефективністю вирішені саме на цьому рівні⁵⁴.

Очевидно, що деякі послуги не можуть надаватися на нижчому рівні, оскільки це пов'язується з надто високими витратами. Принцип субсидіарності формує досить чітку схему розподілу функцій. Розглянемо цю схему розподілу докладніше.

- Потреби, які громадянин може задовольнити самостійно або у результаті договірних відносин з іншими громадянами чи приватними компаніями. На цьому рівні забезпечується конкурентність, а, відтак, і право вибору громадянина та можливість одержати найякісніші послуги за найменшу ціну. Втручання держави на цьому рівні – мінімальне і полягає у створенні певних стандартів якості та безпеки, запобіганні монополізації ринку послуг тощо.

- Послуги, які не можуть бути ефективно надані на першому рівні, але можуть бути організовані найнижчими органами самоврядування. Типовим прикладом таких послуг є вивезення побутового сміття. Звичайно, кожен громадянин може самостійно вивозити своє сміття на звалище, проте про ефективність такого методу годі й говорити. Кожен громадянин може укласти договір з приватною компанією, яка за відповідну плату вивозитиме його сміття, проте очевидно, що далеко не всі громадяни погодяться на це, виникатимуть проблеми оплати відповідно до кількості сміття тощо. Найкраще цю послугу може організувати орган місцевого самоврядування, фінансуючи цю роботу за рахунок місцевих (обов'язкових для всіх чи майже всіх мешканців) податків, причому організація спеціальної муніципальної служби чи укладання договорів з приватними фірмами залишається на розсуд органу самоврядування; ефективність тут також має відігравати певну роль.

- Певні послуги не можуть бути ефективно організовані на місцевому рівні і делегуються на регіональний рівень. Прикладом таких послуг є, скажімо, медична допомога. Село чи невелике місто

не може забезпечити повний обсяг медичних послуг – кваліфіковані вузькі спеціалісти просто не матимуть достатньо роботи, жодного місцевого бюджету не вистачить для того, щоб закупити все необхідне діагностичне обладнання, яке, до того ж, буде простоювати більшість часу.

• І, нарешті, функції, що можуть виконуватися тільки у загальнонаціональному масштабі – армія, монетарна система, зовнішня політика, національна безпека тощо.

Наведена схема не є, звичайно, універсальною. У невеликих країнах з населенням близько мільйона громадян регіонального рівня може не бути взагалі. Водночас у країнах з багатомільйонним населенням можуть бути два регіональних рівні – рівень округу та провінції, де також функції перерозподіляються згідно з принципом субсидіарності. У деяких країнах у містах існують структури, подібні до українських органів самоорганізації населення в мікрорайонах. Такі структури також можуть одержувати відповідні повноваження. Останніми роками практикується делегування певних специфічних повноважень громадським організаціям (разом, звісно, з необхідними ресурсами).

Узгодження рівня надання послуг відповідно до місцевих переваг може і повинно сприяти зниженню транзакційних витрат (особливо витрат по наданню інформації), підвищенню ефективності та створенню стимулів для розвитку місцевої економіки. Але достоїнства і недоліки децентралізації під час надання однієї і тієї ж послуги можуть варіюватися залежно від умов. Досвід свідчить, що децентралізація навряд чи виявиться корисною, якщо не буде ефективних інституціональних та фіскальних обмежень, як місцевої влади, так і національного уряду.

Практично в усіх країнах питання соціального захисту повністю вирішують на муніципальному рівні. Соціальним захистом звичайно вважають підтримку інвалідів, літніх людей з недостатніми засобами існування, сиріт тощо. Тобто програми соціального захисту є «точковими» і центральні державні органи не спроможні ефективно вести облік соціально вразливих громадян, визначати часом дуже індивідуальні потреби та надавати дійсно ефективну і відносно економічну допомогу.

За часів незалежності в Україні проблеми соціального захисту були перекладені на плечі місцевих бюджетів, але це не супроводжувалося децентралізацією управління і децентралізацією фінансів. «Невідповідність між динамікою відповідальності та фінансовими можливостями місцевих урядів виявляється в тому, що якщо їх частка в доходах держави становила в середньому 43,48 %, то частка у видатках виявляла відчутну тенденцію до зростання»⁵⁵. Не-

досконалість бюджетної системи є основною причиною незадовільного стану фінансування соціальних програм, малих розмірів соціальних виплат та несправедливого розподілу соціального багатства між окремими територіальними громадами, громадянами.

Прикладом економічно доцільнішого методу укладання договорів з приватним сектором є громадський транспорт, який здебільшого у країнах Європи є приватним. Розвиток приватних транспортних компаній у Києві призвів до якісного поліпшення у обслуговуванні мешканців міста. Сьогодні кияни не уявляють своє місто без приватних маршрутних таксі, які є швидким видом транспорту. Розробляються та експлуатуються нові маршрути, гнучкою є реакція на попит пасажирів. Подібне відбувається у багатьох українських містах.

Муніципальний чи регіональний громадський транспорт організується тоді, коли транспортне обслуговування населення може виявитися нерентабельним (у країнах з невеликою щільністю населення і великими відстанями), або коли організація громадського транспорту з великими автобусами, електротранспортом є необхідною, зокрема для покращення екологічного стану у великих містах. Прикладом подібного є тролейбусне сполучення у Криму між Сімферополем та Алуштою і Ялтою, особливо під час «мертвого» курортного сезону. Крім того, подібна транспортна послуга стримує зростання цін на автоперевезення пасажирів.

Надзвичайно цікавим прикладом застосування принципу субсидіарності є питання освіти. З одного боку, для забезпечення якісної освіти вона повинна бути максимально централізованою, щоб не залежати від фінансового, матеріально-технічного і кадрового потенціалу громади. З іншого боку, організація і управління освітою мають бути децентралізованими, максимально наближеними до громадян для забезпечення прав батьків, урахування місцевих культурних традицій тощо.

Вирішується це питання в Європейських країнах по-різному, хоча найтипівішим є порядок, коли муніципалітети повністю відповідають за неповну середню освіту (Нідерланди, Ісландія, Данія, Угорщина). При цьому держава затверджує певні мінімальні обов'язкові стандарти навчальних програм, а місцева влада має право розширювати ці програми на свій розсуд. Середня освіта закріплюється за регіональним рівнем (Норвегія, Румунія, Словачія), а у невеликих державах належить до загальнодержавної функції (Албанія, Кіпр).

В Естонії, наприклад, згідно закону «Про організацію місцевих органів влади» сільські та міські муніципалітети відповідають за забезпечення дошкільних закладів, шкіл (з 1 по 9 класи), середніх

шкіл (з 10 по 12 класи) та спеціалізовані школи. Близько десяти інших законів та понад двадцяти указів регламентують сфери відповідальності місцевих органів влади, серед яких – курси підвищення кваліфікації вчителів, організація методичної допомоги освітнім закладам, професійна орієнтація для дітей та молоді, організація шкільного транспорту та інше⁵⁶.

Таким чином, на сучасному історичному відрізку державної ієрархії зазнають змін форм та принципів своєї побудови. Розглядаючи будь-яку державну нелінійну ієрархію, може йтися не про існування централізованої чи децентралізованої системи управління, а про певну міру співвідношення централізації та децентралізації у державному управлінні. Такі принципи управління постають як певна єдність, як певна взаємодія між собою для підтримання існування та виконання функцій ієрархією.

Політика децентралізації управління є соціально-політичним способом управління конфліктами. Головним завданням процесу децентралізації на нинішньому етапі є чітке розмежування сфер діяльності, функцій та відповідальності між різними рівнями влади. Це дозволяє отримати певний засіб перманентного вирішення конфліктів, а також є одним з методів досягнення ефективності діяльності держави⁵⁷.

Децентралізація управління регіональним розвитком є ключовим виміром демократичності держави і суспільства. Децентралізація буде успішною, коли методи її проведення та інституціональна структура сприятимуть виявленню загальних інтересів, коли рішення прийматимуться на підставі широкого консенсусу всіх зацікавлених сторін.

Базовими формами децентралізації можна вважати: політичну, територіальну, ринкову, адміністративну, фінансово-бюджетну та децентралізацію надання громадських послуг.

Принципом, що передбачає чіткий розподіл прав та обов'язків у виконавчій вертикалі з делегуванням конкретних рішень на той територіальний рівень, де вони можуть виконуватися найефективніше, є принцип субсидіарності. Його сучасне сприйняття відтворює практику постійного процесу перерозподілу повноважень між управлінськими щаблями, констатує динаміку зміни умов та обставин протягом певного часу.

Висновки до розділу

Системний аналіз літературних джерел свідчить, що досягнення раціонального співвідношення централізації та децентралізації як переосмислення та зміна ролі, відповідальності та повноважень

різних рівнів управління є одним з методів досягнення ефективності функціонування держави, зокрема на регіональному рівні. Досвід реформ у постсоціалістичних країнах свідчить, що децентралізація відіграє важливу роль у процесі демократизації та трансформації суспільства. Це складний процес, що потребує адекватного розуміння суті децентралізації, продуманості та виваженості дій, оскільки він торкається різних аспектів життя суспільства: політичних, правових, соціальних, адміністративних, економічних, культурних.

Дослідження свідчить, що із співвідношенням централізації та децентралізації в державному управлінні з'являється нова якість. У будь-якій сучасній державі управління не може бути ефективним без поєднання цих принципів. Такі феномени управління як централізація та децентралізація влади не варто оцінювати негативно чи позитивно, взагалі аналізувати без відповідності з часом та умовами функціонування держави. В історії можна виділити періоди, коли централізація в тих чи інших його формах або переважала, або слабшала, але мала чітко виявлений циклічний характер.

Встановлено, що не може бути чи то глобальної концепції, чи то універсальної моделі співвідношення централізації та децентралізації в управлінні. Раціональне співвідношення централізації та децентралізації в управлінні є результатом політичної, соціально-економічної та організаційно-структурної політики держави з обов'язковим врахуванням практичного досвіду управління, внутрішніх характеристик системи. Причому фактичний рівень поєднання централізації та децентралізації не є постійним, а динамічно змінюється залежно від потреб соціально-економічного і політичного розвитку країни та інших соціально-значущих факторів. У процесі створення нової децентралізованої системи управління необхідним елементом є поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, врахування місцевої специфіки соціально-економічного, політичного та культурного розвитку. У соціальному управлінні на першому плані стоять проблеми координації і з'ясування політичних цілей та інтересів, а на другому – проблеми технічної організації.

Визначено, що характерною особливістю для всіх моделей децентралізації в країнах з розвиненими ринковими відносинами є чітке законодавче розмежування функцій та повноважень між різними рівнями управління. Так, зовнішні справи, оборона, валютна, грошова і монетарна системи, деякі види транспорту, зв'язок, а також кадрові питання належать до компетенції держави. Всі інші питання, які держава на себе не бере, закріплюються за регіональними чи земельними органами. Це, насамперед, переважна частина

системи освіти і культурної політики, поліцейська система і комунальні справи. Узгодження рівня надання послуг відповідно до місцевих переваг може і повинно сприяти зниженню транзакційних витрат (особливо витрат по наданню інформації), підвищенню ефективності і створенню стимулів для розвитку місцевої економіки.

Джерела та коментарі

¹*Конституція України*. – К.: Видавництво «Право», 1996. – 56 с.

²*Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»* від 21 травня 1997 р. № 280/97 // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – С. 39–43.

³*Європейська хартія місцевого самоврядування // Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: Матеріали міжнар. конф. у м. Києві, 11–12 червня 2002 р. / Упоряд.: В. Кравченко, М. Пухтинський*. – К.: Логос, 2002. – С. 246–254.

⁴*Закон України «Про місцеві державні адміністрації»* від 9 квітня 1999 р. № 586 – XVI // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20 – 21. – С. 426–443.

⁵*Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія / Кол. авт.; Відпов.ред. – проф. Н. Р. Нижник*. – К.: УАДУ при Президентові України, 1997. – 448 с.

⁶*Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія / Кол. авт.; Відпов.ред. – проф. Н. Р. Нижник*. – К.: УАДУ при Президентові України, 1997. – С. 15.

⁷*Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія / Кол. авт.; Відпов.ред. – проф. Н. Р. Нижник*. – К.: УАДУ при Президентові України, 1997. – С. 16.

⁸*Decentralization: Experiments and Reforms / Edited by Tamas M. Horvath*. – Budapest: OSI/LGI, 2000. – 424 p.

⁹*Rondinelli D. Decentralizing Urban Development Programs: A Framework for Analyzing Policy*. – Washington D.C.: USAID, 1990. – 124 p.; Rondinelli D., Nellis J., Cheema S. *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience // World Bank Staff Working Paper*. – 1984. – No 581. – 86 p.

¹⁰*Decentralization: Conditions for Success. Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States / Department of Economic and Social Affairs*. – New York: UN, 2000. – 134 p.

¹¹*Decentralization and the Emerging Role of Municipalities in the ESCWA Region / Economic and Social Commission for Western Asia*. – New York: UN, 2001. – 56 p.

¹²*Transition: The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Land the Former Soviet Union*. – Washington: World Bank, 2002. – 128 p.

¹³*The Transfer of Power: Decentralization in Central and Eastern Europe / Edited by Jonathan D. Kimball*. – Budapest: LGPSRI, 1999. – 149 p.

¹⁴*Transformative Paths in Central and Eastern Europe* / Ed. by R. Markowski, E. Wnuk-Lipinski. – Warsaw: Instytut studiów politycznych PAN, 2001. – 206 p.

¹⁵*The Emerging Local Governments in Eastern Europe and Russia* / Edited by Osamu Ieda. – Hiroshima: Keisuisha, 2000. – 409 p.

¹⁶*Burns D., Hambleton R., Hoggett P.* The Politics of Decentralisation. Revitalising Local Democracy. – L.: Macmillan, 1994. – 304 p.

¹⁷*Государственное и муниципальное управление: Справочник.* – М., 1997. – С. 454.

¹⁸*Государственное и муниципальное управление: Справочник.* – М., 1997. – С. 454–455.

¹⁹*Харитончук М. В.* Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління: Автореф. ... дис. ... канд. політ. наук: 23.00.04 / Інститут світової економіки і міжнародних відносин НАН України. – К., 2000. – С. 14.

²⁰*State Modernization and Decentralization – Implications for Education and Training in Public Administration: Selected Central European and Global Perspectives* / Edited by Allan Rosenbaum and Ludmila Gajdosova. – Bratislava: NISPAcee, 2003. – P. 42.

²¹*Хищенко В. Е.* Социальная самоорганизация и новая концепция управления // www.lpur.tsu.ru/Public/book2000/a010400.htm.

²²*Серегина С. Ф.* Роль государства в экономике. Синергетический подход. – М.: Изд-во «Дело и Сервис», 2002. – 288 с.

²³*Хакен Г.* Информация и самоорганизация: Макроскопический подход к сложным системам. – М.: Мир, 1991. – С. 28–29.

²⁴*Концепции самоорганизации: становление нового образа научного мышления.* – М.: Наука, 1994. – С. 12.

²⁵*Ровинский Р. Е.* Самоорганизация как фактор направленного развития // Вопросы философии. – 2002. – № 5. – С. 75.

²⁶*Хансен Д., Кук Д.* Економічне зростання на засадах справедливості: Вибір стратегії для України. – К.: Світовий банк, 1999. – С. 4.

²⁷*Prigogine I.* The Philosophy of Instability // *Futures*. – Vol. 21. – August, 1989. – P. 397.

²⁸*Назаретян А.* Технология и психология: к концепции эволюционных кризисов // *Общественные науки и современность*. – 1993. – № 3. – С. 82.

²⁹*Токовенко В. В.* Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємодій та оптимізація взаємодії: Моногр. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – С. 126.

³⁰*Харитончук М.* Теорія та практика процесу демократизації суспільних відносин (Критичний аналіз сучасних концепцій). – К.: Інститут політичних та етнонаціональних досліджень НАНУ, 2000. – С. 13.

³¹*Гурне Б.* Державне управління / Пер. з франц. В. Шовкуна. – К.: Основи, 1993. – С. 97.

³²*Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти.* Резолюція VIII Всеукраїнських муніципальних слухань, 29 липня – 2 серпня 2002 р., м. Судак, Автономна Республіка Крим // *Аспекти самоврядування*. – 2002. – № 3. – С. 288.

³³Гонtareва И. Федерализм как политико – правовой и социальный способ управления конфликтами и как средство их перманентного разрешения // Credo. – 1998. – № 6 // <http://www.orenburg.ru/culture/credo/12/2.html>.

³⁴Василенко И. А. Административно–государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. Изд. 2–е, перераб. и доп. – М.: Издательская корпорация «Логос», 2000. – С. 83.

³⁵Указ Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» від 30 серпня 2001 р. № 749/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 36. – С. 1–9.; Сундаков А. Реформи системи державного управління в Україні: на шляху трансформації. – К.: УАДУ, 2001. – 56 с.

³⁶Харитончук М. Теорія та практика процесу демократизації суспільних відносин (Критичний аналіз сучасних концепцій). – К.: Інститут політичних та етнонаціональних досліджень НАНУ, 2000. – 42 с.

³⁷Разумный А. Г. Анатомия управления в экстремальных ситуациях // Константы. Альманах социальных исследований. – 1994. – № 2. – Т. 1. – С. 52.

³⁸Transformative Paths in Central and Eastern Europe / Ed. by R. Markowski, E. Wnuk–Lipinski. – Warsaw: Instytut studiow politycsnych PAN, 2001. – P. 156.

³⁹Веймер Д., Вайнинг Е. Аналіз політики: Концепції і практика. – К.: Основи, 1998. – С. 220–221.

⁴⁰Пригожин А. Цели организаций: стереотипы и проблемы // Общественные науки и современность. – 2001. – № 2. – С. 67.

⁴¹Пригожин А. Цели организаций: стереотипы и проблемы // Общественные науки и современность. – 2001. – № 2. – С. 81.

⁴²Указ Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» від 30 серпня 2001 р. № 749/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 36. – С. 5–6.

⁴³Тихоплав В. Ю., Тихоплав Т. С. Великий перехід. – СПб.: ИД «Весь», 2002. – С. 9.

⁴⁴Назаретян А. Технология и психология: к концепции эволюционных кризисов // Общественные науки и современность. – 1993. – № 3. – С. 28.

⁴⁵Хищенко В. Е. Социальная самоорганизация и новая концепция управления // www.lpur.tsu.ru/Public/book2000/a010400.htm.

⁴⁶Назаретян А. Технология и психология: к концепции эволюционных кризисов // Общественные науки и современность. – 1993. – № 3. – С. 198.

⁴⁷О'Коннор Д., Мак–Дермотт Я. Искусство системного мышления. Творческий подход к решению проблем и его основные стратегии. Пер. с англ. – К.: «София», 2001. – С. 14–17.

⁴⁸Decentralization: Conditions for Success. Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States / Department of Economic and Social Affairs. – New York: UN, 2000. – P. 225.

⁴⁹Козюра І. Місцеве врядування в Канаді. – К.: Вид–во УАДУ, 2001. – С. 22–25.

⁵⁰Назаретян А. Технология и психология: к концепции эволюционных кризисов // Общественные науки и современность. – 1993. – № 3. – С. 258.

⁵¹*Разработка* новых правил игры в старых условиях / Под ред. И. Мунтяну, В. Попа. – Будапешт: OSI/LGI, 2001. – 822 с.

⁵²*Реформы* глазами американских и российских ученых. – М., 1996. – С. 2.

⁵³*Прошко В.* Залучення громадян – американське бачення // Аспекти самоврядування. – 1999. – № 1. – С. 15–18.

⁵⁴*Вплив* децентралізації на соціальну політику в Україні (за результатами соціологічного дослідження) / А.В. Ліпенцев, О. Є. Музичук, А. О. Чермерис, В. М. Ципук. – К., 2002. – 144 с.

⁵⁵*Ресурси* місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти. Резолюція VIII Всеукраїнських муніципальних слухань, 29 липня – 2 серпня 2002 р., м. Судак, Автономна Республіка Крим // Аспекти самоврядування. – 2002. – № 3. – С. 88.

⁵⁶*Децентрализація:* експерименти и реформы / Под ред. Тамаша М. Хорвата. – Будапешт: OSI/LGI, 2000. – С. 126.

⁵⁷*Воротін В. Є.* Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій: Монографія. – К.: Вид-во НАДУ, 2002 – 392 с.

ЧАСТИНА II

**ОСОБЛИВОСТІ РЕГІОНАЛЬНОГО
РОЗВИТКУ УКРАЇНИ**

4.1. Тенденції економічного розвитку регіонів на етапі економічного зростання

В умовах активного включення України у світові процеси глобалізації та регіоналізації особливої ваги набувають регіональні аспекти стратегії соціального–економічного зростання держави. У цьому контексті особливо актуальними є питання економічного та соціального розвитку регіонів на підставі позитивних структурних зрушень галузевої, просторової та функціональної систем, відновлення й зміцнення ефективного співробітництва регіонів, зменшення міжрегіональних диспропорцій, раціонального використання економічного потенціалу кожного регіону¹.

Динаміка економічного розвитку регіонів протягом останніх 15 років визначалася станом та тенденціями макроекономічних процесів в країні, зокрема тривалим періодом економічного спаду, труднощами ринкових трансформаційних процесів, кардинальною зміною відносин власності, трансформаціями системи державного управління тощо.

З урахуванням чинників, особливостей та тенденцій соціально–економічного розвитку регіонів останніх 15 років можна виділити два основних етапи. Перший етап тривав 9 років і розпочався на початку 90–х, коли країну охопила сильна економічна криза, спричинена розпадом Радянського Союзу. Другий набув місце на початку XXI століття і відзначився економічним зростанням, яке триває досі.

90–ті роки минулого століття позначилися глибокою економічною кризою в Україні, що розгорталася разом із загальносистемною кризою українського суспільства². Економічна криза виявилася в істотному спаді виробництва, зниженні національного доходу та валового внутрішнього продукту при загальному скороченні фізичного обсягу товарної продукції та послуг; інфляційних про-

цесах, що деформували систему грошово–кредитного обігу, підтримували загальну валютно–фінансову та економічну стабільність у країні; зростанні бюджетного дефіциту та дефіциту платіжних балансів, що призводили до згортання товарного виробництва, не дозволяли здійснювати його структурні перетворення; різкому зниженні рівня добробуту населення; зростанні чисельності безробітних та масовому поширенні прихованого безробіття.

Глибокою економічною кризою були охоплені всі без винятку регіони України. Економічна криза призвела до низки негативних наслідків, які ще тривалий період впливатимуть на розвиток економіки регіонів³.

1. Економічна криза спричинила негативні зміни у структурі промисловості регіонів, адже скорочення випуску відбувалося за рахунок галузей, що виготовляли продукцію кінцевого споживання – машинобудування, легкої, харчової, деревообробної промисловості. На даний час економіку багатьох регіонів визначають одна–дві галузі, що є сировинними або виробляють проміжну продукцію.

2. Знизився економічний обмін між регіонами. Тісні економічні зв'язки існують лише між Донецькою, Дніпропетровською, Запорізькою та Луганською областями, в яких сконцентрована металургійна промисловість України та все необхідне для її функціонування: виробничі фонди, сировина (коксівне та енергетичне вугілля, залізна руда), електроенергетика, робоча сила відповідної кваліфікації. Інші регіони мають набагато слабкіші економічні зв'язки. Участь понад половини областей України у міжрегіональному ринку товарів незначна: майже все, що виробляється в них, споживається в їх межах або обмінюється на енергоносії. Це свідчить про фактичну дезінтеграцію національного внутрішнього ринку.

3. Знизилася конкурентоспроможність регіонів на зовнішніх ринках. Частка половини регіонів у обсязі експорту держави не перевищує 1 % для кожного з них. А у структурі експорту регіонів, що є найбільшими експортерами (Донецької, Дніпропетровської, Запорізької областей), лівову частку складає продукція гірничо–виробничої, металургійної та хімічної промисловості.

Основні тенденції розвитку економіки у 2000–2005 роках

Валова додана вартість. Зміна негативних тенденцій в економічному розвитку регіонів розпочався 1999 року, коли в 11 регіонах було досягнуто приросту обсягів валової доданої вартості (ВДВ), і остаточно закріпився у 2000 році. З 2000 року для 25 регіонів, а з 2001 року в усіх регіонах країни активізовано виробничий сектор, про що свідчить зростання ВДВ, яке тривало до 2004 року. Піками зростання ВДВ стали 2001 рік (приріст 13,6 %) та 2004 рік (приріст

13,4 %), саме тоді були зафіксовані рекордні для України темпи приросту ВДВ у м. Києві – 21,4 % та 18,0 % відповідно, Волинській області – на 22,0 % (2004 рік), Кіровоградській – на 20,9 % (2001 рік) та Миколаївській – на 19,3 % (2001 рік). Стабільне нарощування економіки протягом звітної періоду обумовлено завантаженням вільних виробничих потужностей, зниженням заборгованостей з виплати заробітної плати, розширенням внутрішнього ринку і початком оновлення основних виробничих фондів, відчутним зростанням інвестиційного попиту.

У 2005 році через подорожчання енергоносіїв, уповільнення інвестиційної активності, погіршення зовнішньоекономічної кон'юнктури тощо приріст ВДВ склав у середньому лише 0,2 % (від 0,5 % у Закарпатській області до 7,8 % у м. Києві). Зниження було зафіксовано в 11 регіонах – Волинській, Донецькій, Житомирській, Запорізькій, Івано–Франківській, Кіровоградській, Луганській, Львівській, Одеській, Полтавській та Херсонській областях (рис. 4.1).

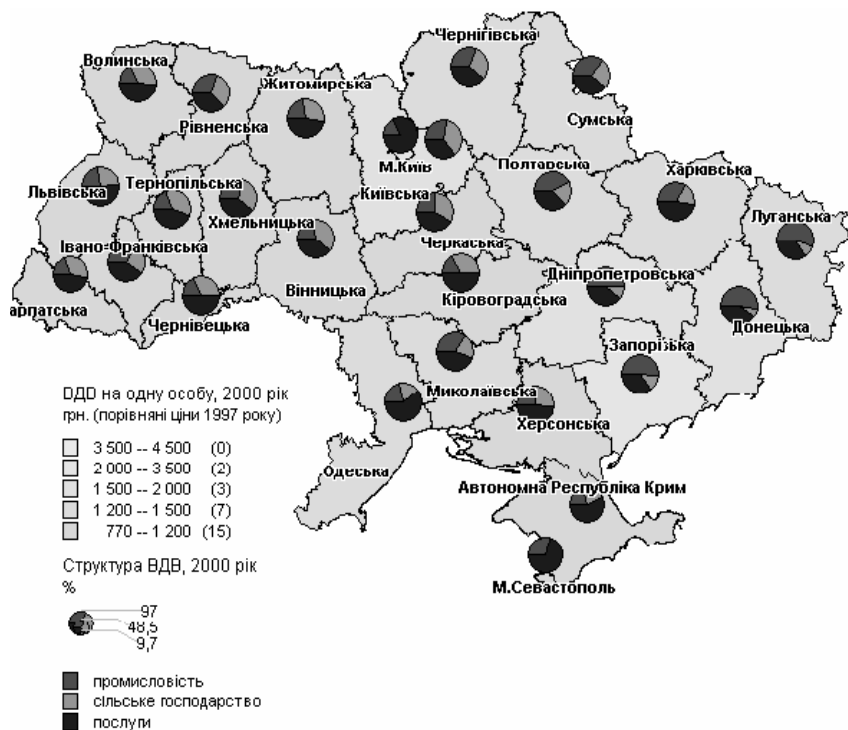


Рис. 4.1. Виробництво валової доданої вартості на 1 особу за регіонами України у 2000 році (порівняльні ціни 1997 року)

Зростання валової доданої вартості супроводжувалося поступовим зростанням диференціації регіонів за цим показником. За період 2000–2004 роки співвідношення максимального та мінімального значення валової доданої вартості на одну особу зросло з 3,0 разів до 3,5 разу (рис. 4.2). Мінімальне значення – 1198 грн – спостерігається у Тернопільській області, максимальне – 4149 грн – у м. Києві. Без урахування міста Києва зазначений показник стабільно становить 2,6 разу (як у 2004 році, так і у 2000 році). Така різниця пояснюється особливим столичним статусом та потужним ресурсним потенціалом Києва, що об’єктивно зумовлює переваги його розвитку порівняно з іншими регіонами.

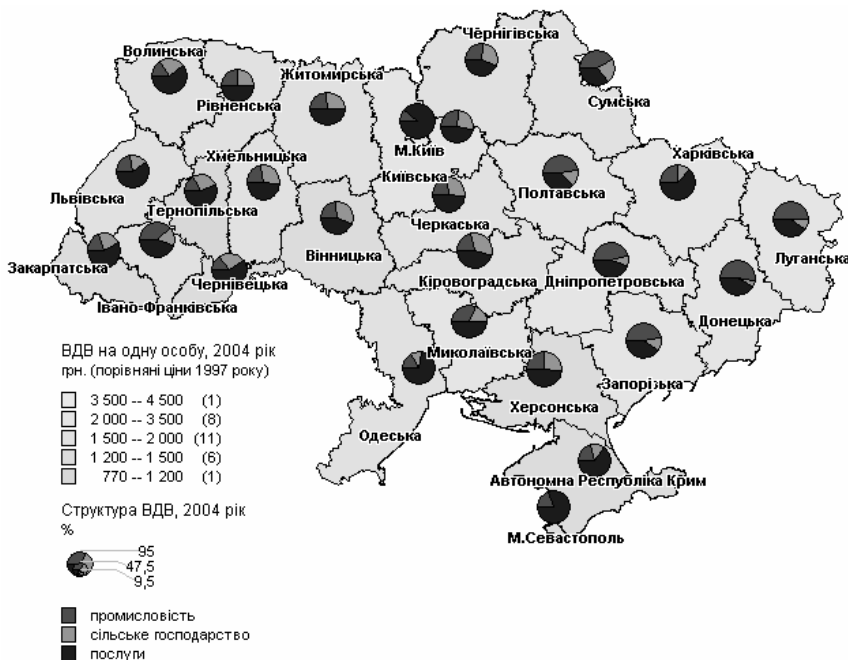


Рис. 4.2. Виробництво валової доданої вартості на 1 особу за регіонами України у 2004 році (порівняльні ціни, 1997 рік)

Активізація економічних процесів у період 2000–2004 років супроводжувалося структурними змінами економіки як України в цілому так і регіонів. Так, за звітний період частка промисловості у ВДВ знизилась з 32,8% до 28,0% (мало місце у 20 регіонах), сільського господарства – з 17,0% до 11,7% (у всіх регіонах), тоді як частка послуг зросла з 44,2% до 51,3% (у 23 регіонах).

Промисловість. Аналіз розвитку промисловості в період економічного зростання свідчить про стабільне нарощування виробництва у галузі протягом останніх семи років. Серед регіонів найвищі темпи приросту спостерігаються у менш розвинених регіонах, таких як Волинська, Закарпатська, Львівська, Тернопільська області (див. рис. 4.3).

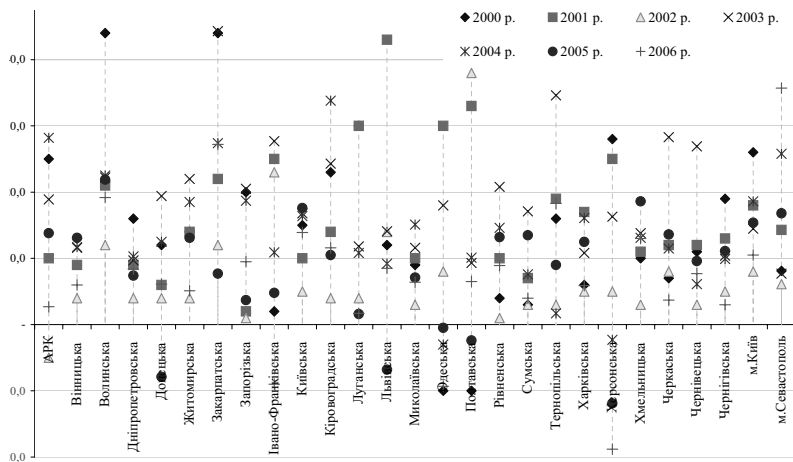


Рис. 4.3. Динаміка Промислового виробництва у регіонах у 2000–2006 роках

Найвагомішими для промисловості країни стали 2001 та 2003 роки, коли приріст досягав рекордних значень відповідно 14,2 % та 15,8 % і мав місце у всіх регіонах країни. Зростання промислового виробництва на початку ХХІ століття стабілізувалося за рахунок експортоорієнтованих і базових галузей: металургії та оброблення металу (питома вага – 24,4 % у 2006 році), харчової промисловості (14,8 %), машинобудування (12,9 %), нафтопереробної галузі (9,2 %) та хімічної і нафтохімічної промисловості (6,7 %), де протягом 2000–2004 рр. мало місце стабільне нарощування виробництва.

У 2005 році спостерігалось продовження зростання промислового виробництва, але його приріст значно уповільнився проти попередніх років і склав лише 3,1 %. Знизилась промислове виробництво за підсумками року у Донецькій, Львівській, Одеській, Полтавській та Херсонській областях.

Крім того, в інших регіонах протягом звітного періоду нарощування промислового виробництва уповільнилося. Головними факторами, які мали негативний вплив на розвиток промисловості у цей період, стало значне зростання вартості продукції паливно–

енергетичного сектору, погіршення зовнішньоекономічної кон'юнктури, а саме зниження цін та попиту на основні товари українського експорту, заборона Росією експорту деяких видів продукції до цієї країни, інвестиційна пауза.

Водночас у 2006 р. десять регіонів – м. Київ, Одеська, Черкаська, Хмельницька, Тернопільська, Миколаївській, Київська, Волинська, Запорізька та Закарпатська області – досягли і перевищили обсяги промислового виробництва (в порівнянних цінах), які існували в 1990 р. В той же час у Херсонській, Львівській та Сумській областях обсяг промислового виробництва становить відповідно лише 45 %, 64 % та 67 % рівня 1990 р.

Структура промислового комплексу регіонів за останні роки не зазнала вагомих змін, тому для більшості регіонів вирішальне значення продовжує відігравати одна–дві галузі. Так, пріоритетною галуззю промислового виробництва для 16 регіонів є харчова промисловість та перероблення сільськогосподарських продуктів; для Дніпропетровської, Запорізької та Донецької областей – металургія та оброблення металу; для Закарпатської та Сумської областей – машинобудування, для Луганської та Полтавської областей – виробництво коксу, продуктів нафтопереробки та ядерного палива; для Івано–Франківської, Миколаївської, Рівненської областей та м. Севастополь – виробництво та розподілення електроенергії, газу та води.

Інноваційна спроможність сьогодні є домінуючим чинником формування конкурентоспроможності регіонів в майбутньому, адже саме інновації дозволяють створити стратегічні переваги в найбільш конкурентних областях. Здатність ефективно використовувати інновації є найбільш дієвим інструментом підвищення продуктивності праці і залучення іноземних інвестицій.

Регіони України мають дуже відмінні передумови для запровадження інноваційної моделі розвитку. Основний потенціал наукових кадрів і науково–дослідних установ зосереджений у шести найбільших містах, в яких розміщені регіональні відділення Національної Академії Наук України – це Київ, Харків, Дніпропетровськ, Донецьк, Львів та Одеса. Особливо виділяються за своїм науковим потенціалом та його динамікою в останні роки Київ та Харків. У шести областях, де названі міста є обласними центрами, у 2005 р. було зосереджено 971 організацій, які виконують наукові та науково–технічні роботи, або 64,3% їхньої загальної кількості, а також 60,1% виконаних розробок.

У 2005 р. найбільшою інноваційною активністю характеризувалися підприємства м. Києва (19,4 % від загальної кількості підприємств здійснювали нововведення), Харківської (12,2 %), До-

нецької (6,8 %), Дніпропетровської (5,1 %), Полтавської (4,1 %) областей. Найвища питома вага інноваційної продукції у загальному обсязі реалізованої промислової продукції була в Сумській області (20,4 %), м. Києві (16 %), АР Крим (14,5 %), Харківській (10,4 %), Запорізькій (9,7 %) та Миколаївській (9,2 %) областях. Водночас за обсягом реалізованої інноваційної продукції найкращі позиції займають Донецька (25,6 % від загального обсягу країни), Запорізька (13 %), Дніпропетровська (10,6 %) області й м. Київ (12,2 %) [8].

Такий розподіл інноваційного потенціалу вимагає чіткої і скоординованої дії державних і регіональних органів влади щодо реалізації регіональної інноваційної політики. Структурна перебудова в регіонах повинна базуватися на більш активному управлінні інвестиційними та інноваційними процесами. Політика акумуляції інноваційних ресурсів та їх використання має орієнтуватися на вибір нових конкурентоспроможних технологій, будівництво нових або модернізацію діючих об'єктів, організацію випуску нової продукції та її збуту з урахуванням кон'юнктури ринку.

Інвестиції. Підґрунтям для позитивних зрушень в економіці перш за все стала інвестиційна активізація, яка розпочалась ще у 1998 році. Так, за 1998 – 2005 роки інвестиції в основний капітал та прямі іноземні інвестиції зросли відповідно у 6,7 разу та 6 разів.

Найбільшого зростання обсяги інвестицій в основний капітал зазнали у 2003–2004 роках (відповідно на 31,3 % та 28,0 %), що пояснюється президентською кампанією, яка мала значний вплив на економіку країни. Так, саме у 2003–2004 роках були зафіксовані найвищі темпи зростання інвестицій за рахунок державного бюджету (відповідно у 1,9 разу та 2,2 разу), а їх частка у загальному обсязі досягла рекордної для України позначки – 10,5 % у 2004 році (варіювала від 1,7 % у Полтавській області до 46,3 % у Черкаській). У 2005 році обсяги інвестицій в основний капітал знизились у 11 регіонах (з яких 7 регіонів є аграрними), як наслідок в цілому по Україні їх приріст уповільнився і склав лише 1,9 %.

Прямі іноземні інвестиції починаючи з 1999 року нарощують темпи приросту (16,8 % у 1999 році, 18,0 % у 2000–2001 роках, 20,1 % у 2002 році, 24,2 % у 2003 році, 33,2 % у 2004 році та 86,1 % у 2005 році). Стрімке зростання іноземних інвестицій у 2005 році обумовлено реприватизацією ВАТ металургійного комбінату «Криворіжсталь» та продажу його на аукціоні за 24 млрд грн. Серед регіонів активізація іноземних інвесторів не спостерігалася, адже у 14 регіонах за цей період приріст іноземних інвестицій уповільнився, а у Кіровоградській та Черкаській областях взагалі знизився.

мінімальне значення: Тернопільська область – 799,7 грн.). Без міста Києва це співвідношення у 2005 році становило 3,2 разу.

Податкові надходження. Позитивні тенденції розвитку економіки сприяли стабільному нарощуванню податкових надходжень, при цьому, найвищі темпи приросту припадали на період уповільнення економічного зростання 2005 рік (приріст склав 44,6 %). Крім того, у 2005 році податкові надходження зростали у всіх регіонах країни, з найвищими темпами за останні 10 років – 69,8 % у Дніпропетровській області, 67,4 % у Запорізькій та 61,5 % у м. Києві.

Основними причинами такого зростання стало розширення податкової бази внаслідок скасування деяких галузевих пільг, а також пільг, що надавалися суб'єктам СЕЗ, ТПР та технопарків; легалізація і збільшення імпорту; посилення контролю за сплатою податків при перетині митного кордону України, а також об'єктивне визначення митної вартості; тощо.

Зростання податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів (44,6 % у 2005 році) темпами вищими за приріст номінального ВВП (23,1 %) продемонструвало значні резерви підвищення фіскальної ефективності основних податків за рахунок вищезазначених факторів.

Загалом, з 2000 по 2005 рік стабільне зростання податків спостерігалось лише у 14 регіонах (Вінницькій, Дніпропетровській, Житомирській, Запорізькій, Луганській, Львівській, Полтавській, Тернопільській, Харківській, Херсонській, Чернівецькій, Чернігівській областях, м. Києві та м. Севастополі).

Зростання податкових надходжень супроводжується поглибленням співвідношення між максимальним їх обсягом на одну особу – 12133,0 грн (м. Київ) та мінімальним – 653,6 грн. (Тернопільська область) до 17,5 разу у 2005 році, проти 10,2 разу у 2000 році. Без міста Києва цей показник становив 3,7 разу.

Період 2000–2005 років відзначився і поступовим зниженням податкових боргів підприємств, загальний обсяг яких за цей період знизився у 1,3 разу. Серед регіонів така тенденція мала місце у 23 регіонах, з найвищим зниженням у Полтавській області – у 18,3 разу, Сумській – у 5,4 разу, Черкаській – у 5,9 разу та Миколаївській – у 5,3 разу. Зростання спостерігалось у Закарпатській, Волинській, Луганській областях та м. Києві відповідно у 1,8 разу, 1,5 разу, 1,8 разу та 1,9 разу.

Зниження податкового боргу протягом звітної періоду супроводжувалося зростанням регіональної асиметрії за його обсягом. Так, якщо на початок 2000 року частка Києва становила 22,2 % загального боргу, то на початок 2006 року – 51,4 %.

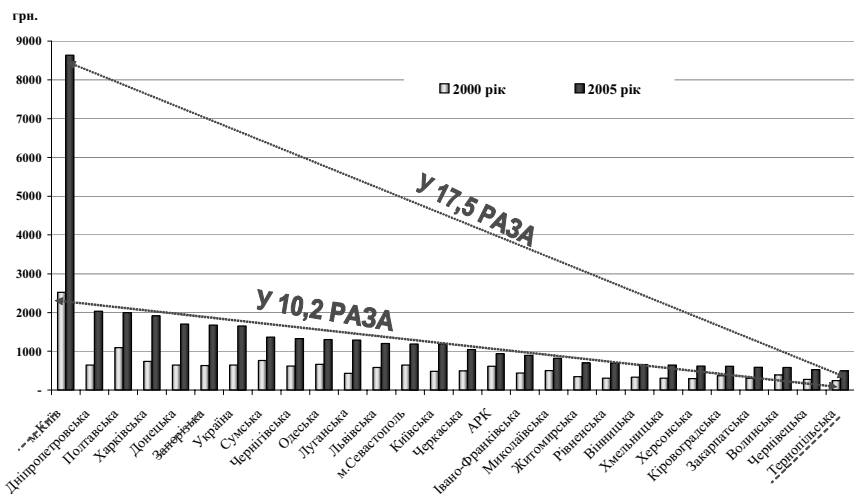


Рис. 4.5. Податкові надходження на 1 особу у 2000–2005 роках, грн

Ринок праці. Нарощування виробництва в реальному секторі економіки сприяло покращенню ситуації на регіональних ринках праці. Протягом звітного періоду чисельність безробітних знижувалась щорічно (виняток склав лише 2002 рік – приріст 2,6 %). Загалом же за 2000 – 2005 роки загальна кількість безробітних знизилася у 18 регіонах, що дозволило скоротити їх чисельність в цілому по Україні на 293 тис. чол. Зростання безробітних зафіксовано у АРК, Вінницькій, Миколаївській, Одеській, Тернопільській, Черкаській, Чернівецькій, Херсонській, Хмельницькій областях.

Слід зазначити у період уповільнення розвитку економіки (2005 рік) спостерігалось активізація процесів на регіональних ринках праці. Так, саме за 2005 рік чисельність безробітних знизилася на 100,3 тис. грн (34,2 % загального зниження за шість років), що мало місце у 2005 році у 25 регіонах (від 0,5 % у Полтавській області до 21,9 % у Дніпропетровській).

Доходи населення. Зростання обсягів виробництва супроводжувалося стабільним приростом реальної середньомісячної заробітної плати та скороченням боргів з її виплати.

Протягом 2000–2005 років для всіх регіонів було характерно стабільне зростання реальної середньомісячної заробітної плати. При цьому стабільно високими темпами зростала реальна заробітна плата в сільськогосподарських регіонах (Волинській, Закарпатській, Івано–Франківській, Тернопільській та Хмельницькій областях), де її приріст коливався від 19,4 % до 28,1 %. Тоді як, в промислово розвинутих східних регіонах, зростання реальної

заробітної плати значно відставало від середнього показника по Україні і варіювало від 10,9 % до 23,9 %.

Найбільше зростання реальної заробітної плати набуло місце у 2004 році – 23,8 % по Україні (від 17,3 % у Миколаївській до 27,4 % у Івано–Франківській області), що обумовлено зниженням ставки податку з доходів фізичних осіб до 13 %.

Залишається значною диференціація заробітної плати працівників за регіонами, що пояснюється різними ступенями їх розвитку. Так, стабільно найвищу заробітну плату (1–4 місяця) отримують працівники м. Києва та східних регіонів (Донецька, Дніпропетровської та Запорізька області). Водночас, незважаючи на високі темпові показники зростання реальної заробітної плати у сільськогосподарських західних регіонах, її номінальне значення суттєво відстає від середнього значення, як по Україні в цілому, так і від рівня індустріального сходу (по рівню середньомісячної заробітної Тернопільська, Волинська, Хмельницька та Чернівецька області займають стабільно 24–27 місяця).

Разом з тим за останні роки ця різниця поступово зменшується з 3 разів у 2000 році до 2,4 разу у 2005 році (максимальне: м. Київ – 1313,9 грн; мінімальне: Тернопільська область – 553,5 грн).

Протягом 2000, 2001 та 2004 років у всіх регіонах країни знизувалась заборгованість з виплати заробітної плати (по Україні – відповідно на 23,0 %, 46,1 % та 50,2 %). Загалом, за 2001–2005 роки загальна сума боргу з виплати заробітної плати знизилась на 1697,0 млн грн, що мало місце у всіх регіонах, з найвищими темпами у м. Києві – у 7,1 разу, Івано–Франківській – у 1,9 разу, Волинській, Харківській областях – у 4,5 разу, м. Севастополі – у 4,4 разу, Луганській – у 3,8 разу, Дніпропетровській – у 3,2 разу, Донецькій – у 3,1 разу. Незважаючи на високі темпи

Основними боржниками з виплати заробітної плати залишається Донецька (23,7 % загального боргу станом на 01.01.06), Луганська (8,8 %), Харківська (3,2 %) та Дніпропетровська (6,8 %) області, при тому що для цих регіонів характерні одні з найвищих темпи зниження заборгованості.

Мале підприємництво. Не відповідає сучасним потребам рівень інституційних перетворень в економіці регіонів, зокрема розвиток малого підприємництва та ринкової інфраструктури. У 2005 р. 45,1 % загальної кількості малих підприємств було зосереджено лише в 5 регіонах: м. Києві, Донецькій, Дніпропетровській, Харківській та Львівській областях. У 1999 р. відповідна питома вага цих регіонів становила 44,1 %. На малих підприємствах названих регіонів працювало понад 42 % працівників всіх малих підприємств України, проти 43,0 % у 1999 році.

Загалом за 1999–2005 роки чисельність діючих малих підприємств зросла у всіх регіонах (по Україні – у 1,5 разу) і лише у 21 регіоні її приріст супроводжувався зростанням кількості працюючих на них (по Україні – на 13,0 %). Знизилась чисельність працюючих за звітний період на малих підприємствах Закарпатської, Івано–Франківської, Кіровоградської, Луганської та Львівської областей.

При цьому найбільш вагоме місце займають малі підприємства в економіці Закарпатської, Чернівецької, Тернопільської, Вінницької, Кіровоградської, Сумської, Житомирської, Херсонської, Чернігівської областей, Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, де їх питома вага у загальних обсягах реалізованої продукції (робіт, послуг) становить понад 10 % при середній величині цього показника по Україні 5,5 % (у 2005 р.). Найменшою була питома вага малих підприємств у обсягах виробництва продукції у Дніпропетровській та Донецькій областях (3,2–3,3 %).

У період економічного зростання України спостерігалось погіршення фінансового результату діяльності малих підприємств. Так, якщо у 2000 році 18 регіонів закінчили рік з позитивним фінансовим результатом який по Україні склав 1037,2 млн грн. прибутку, то у 2005 році лише 7 регіонів мали прибуткове сальдо а в цілому по Україні фінансовий результат малих підприємств склав 529,0 млн грн. збитків. Пік погіршення фінансового стану малих підприємств припав на 2003–2004 роки, коли відповідно у 24 та 21 регіоні було зафіксовано збиткове сальдо, і як наслідок по Україні його значення досягло відповідно 1234,0 млн грн. та 1344,0 млн грн. збитків. Слід зазначити, основна частина збитків малих підприємств припадає на Донецьку область та м. Київ (43,0 % загальноукраїнського обсягу), тоді як ще у 2000 році ця частка становила 36,6 %.

Залишається значною диспропорція в розвитку інфраструктури підтримки малого підприємництва по регіонах України. Насамперед, це стосується таких об'єктів інформаційно–консультативної галузі, як бізнес–центри та бізнес–інкубатори. Недостатність послуг, що ними надаються, відсутність чіткої координації по упорядкуванню функцій різних об'єктів інфраструктури з боку місцевих органів влади, значним чином стримують формування сприятливого підприємницького середовища в регіонах.

На диференціацію економічного розвитку вплинули кардинальні зміни, що відбулися у структурі власності на регіональному рівні внаслідок упровадження нових форм господарювання. В результаті приватизаційних процесів суттєво зменшилася частка державного сектору економіки. Диференційований він і в регіо-

нальному розрізі: виробництво двох третин товарів і надання послуг у половині регіонів здійснюють приватизовані підприємства. Практично втрачений безпосередній адміністративний вплив органів місцевої влади на суб'єкти господарювання; зникли важелі прямого втручання влади в їх діяльність. Дедалі більшої ваги у регіонах набувають новостворені підприємницькі структури, недержавні організації, їх об'єднання. Зростає вплив на формування доходів на регіональному рівні недержавного сектора: за рахунок його діяльності забезпечується понад 65 % доходів бюджетів усіх рівнів. Реформування в аграрному секторі пов'язане з встановленням нових відносин між місцевою владою і суб'єктами господарювання у сільській місцевості.

Інфраструктура

Мережа автомобільних доріг. Тенденції економічного зростання 2000–2006 років супроводжувалося у 2000–2003 рр. незначним зростанням довжини автомобільних доріг загального користування (на 0,12 % по Україні), а саме у Донецькій, Київській та Рівненській областях. Починаючи з 2004 року їх довжина по Україні зменшилась на 0,4 % і станом на 01.01.07 склала 169,1 тис. км., з них 97,7 % – з твердим покриттям. Серед регіонів зменшення – мало місце у Кіровоградській (на 10,0 %), Волинській (на 1,6 %), Сумській (на 1,4 %) та Тернопільській (на 2,0 %) областях.

Найбільша щільність автомобільних доріг загального користування на 1000 кв. км спостерігається у Львівській (374 км), Тернопільській (364 км) та Чернівецькій (353 км) областях, а найменша – у Херсонській (172 км), Миколаївській (196 км) та Луганській (215 км) областях. Середнє значення цього показника по Україні становить 273 км, різниця між максимальним і мінімальним значенням цього показника майже – 2,1 разу.

Частка доріг з твердим покриттям є відносно низькою у Сумській (91,4 %), Чернігівській (92,9 %) та Волинській (92,4 %) областях. Найкращою є ситуація в Автономній Республіці Крим, Івано–Франківській, Полтавській областях та м. Севастополь, де 100 % автомобільних доріг мають тверде покриття.

Телекомунікації. Галузь зв'язку та інформатизації є однією із небагатьох в Україні, яка зберігає позитивну тенденцію свого розвитку.

За останні шість років кількість домашніх телефонів зросла на 6,5 % і у 2005 році склала 9153 тис. од. Причому темп зростання телефонів у сільській місцевості (36,7 %) випереджав цей показник у місті (22,5 %). Серед регіонів кількість домашніх телефонів у міській мережі зросла у 25 регіонах (знизилась у Чернівецькій області та м. Севастополі), у сільській місцевості – у всіх регіонах.

Разом з тим на 100 українських сімей припадає лише 54 телефонні апарати, що на 3 одиниці більше ніж у 2004 році. Загалом же не мають телефонів більше половини сімей у Вінницькій, Волинській, Донецькій, Житомирській, Закарпатській, Івано–Франківській, Кіровоградській, Луганській, Рівненській, Сумській, Хмельницькій та Черкаській областях.

Існують значні розбіжності у забезпеченості населення телефонами за місцем проживання. Так, у містах цей показник коливається від 50 одиниць на 100 сімей у Донецькій та Луганській областях до 96 одиниць у м. Севастополь. Тоді як, у сільській місцевості мають телефони близько 25 % сімей.

Розвивається мережа мобільного зв'язку та національний сегмент мережі Інтернет. Так, у 2003 році мобільним зв'язком користувалися 6,5 млн абонентів, у 2004 році – 13,8 млн абонентів і у 2005 році – вже 30,0 млн абонентів.

4.2. Аналіз показників сучасного регіонального економічного розвитку

Стан розвитку регіонів у 2006 році характеризувався поступовим подоланням негативних тенденцій соціально–економічного розвитку, що спостерігалися на початку 2005 року. Початок 2007 року відзначився у всіх регіонах активізацію виробництва.

Промисловість. За попередніми даними Державного комітету статистики у січні–грудні 2006 року 24 регіони наростили обсяги промислового виробництва, приріст яких варіював від 1,7 % у Луганській області до 35,7 % у м. Севастополь. Зростання промислового виробництва за звітний період в цілому по країні становило 6,2 %, тоді як у січні–грудні 2005 року – 3,1 %. У січні 2007 року промислове виробництво зростало у всіх регіонах країни (від 0,7 % Миколаївська до 45,8 % у Закарпатській), тоді як у січні 2006 року – лише у 17 регіонах (від 0,4 % у Вінницькій до 41,0 % у Чернівецькій). Загалом по Україні у розмірі 15,8 %, проти зниження – 2,9 % у січні 2006 року.

Спад промислового виробництва у минулому році відбувся у 3 регіонах: Івано–Франківській (на 9,0 %), Одеській (на 9,3 %) та Херсонській (на 18,8 %) областях.

Найбільший вплив на негативний результат роботи промислових комплексів зазначених регіонів мало скорочення виробництва на підприємствах нафтопереробної промисловості, що пов'язано із зупинкою їх на ремонт. Без урахування зазначених підприємств в Одеській та Херсонській областях промислове виробництво зросло відповідно на 6,4 % та 12,2 %.

Сільське господарство. За 12 місяців 2006 року приріст валового виробництва сільськогосподарської продукції спостерігався у 18 регіонах, що обумовило його зростання в цілому по Україні у розмірі 0,4 % (у січні – грудні 2005 року зниження – 0,1 %). Найбільше зростання сільськогосподарської продукції мало місце у Миколаївській (на 7,6 %), Тернопільській (на 6,8 %), Львівській та Київській (на 5,5 %) областях. За підсумками минулого року зниження сільськогосподарського виробництва зафіксовано у 6 регіонах: у Харківській (на 11,8 %), Луганській (на 9,7 %), Донецькій (на 8,1 %), Сумській (на 3,8 %), Волинській (на 2,9 %) та Херсонській (на 0,5 %).

У січні 2007 року сільськогосподарське виробництво зростало у 21 регіоні і його приріст варіював від 0,4 % у Чернівецькій області до 30,6 % у Полтавській, що дозволило наростити його виробництво в цілому по Україні на 6,9 % (у січні 2006 року – на 3,3 %).

Загальний позитивний результат роботи агропромислового комплексу за підсумками 2006 року забезпечило зростання виробництва у галузі тваринництва на 3,5%, що мало місце у 16 регіонах і варіювало від 0,8% у АРК до 11,9% у Київській області.

Разом з тим за минулий рік у 11 регіонах знизилось виробництво рослинництва, з найвищим скороченням у Харківській (на 16,7 %), Донецькій (на 15,2 %) та Луганській (на 13,0 %) областях. В цілому по Україні зниження рослинництва склало 1,3 %, що головним чином обумовлено зменшенням виробництва зернових. Так, станом на 01.11.06 у всіх категоріях господарств 21 регіону спостерігалось падіння виробництва зернових культур (від 1,7 % у Запорізькій до 37,6 % у Луганській) та 20 регіонах – зниження їх урожайності (від 0,1 ц/га у Запорізькій, Львівській областях до 9,9 ц/га у Харківській).

Інвестиційна діяльність. Інвестиційна діяльність у 2006 році характеризувалася зростанням обсягів інвестицій в основний капітал та прямих іноземних інвестицій.

У січні–вересні 2006 року обсяги інвестицій в основний капітал по Україні зросли на 16,1 % (у січні–вересні 2005 року – на 3,4 %). Їх приріст проти відповідного періоду 2005 року спостерігався у 26 регіонах (у січні–вересні 2005 року – у 13 регіонах), з яких у 15 регіонах приріст перевищував середнє значення по Україні. Зниження інвестицій в основний капітал спостерігалось лише у Сумській (на 18,9 %) області.

Протягом 12 місяців 2006 року в економіку України інвестовано 4296,0 млн дол. США коштів іноземних інвесторів. Загальний обсяг з початку інвестування станом на 01.01.07 становив 21,2 млрд дол. США і збільшився з початку 2006 року на 25,4 %.

Приріст іноземних інвестицій спостерігався у 24 регіонах і лише у 3 регіонах відбувся їх спад, а саме: у Сумській – на 4,9 %, Чернігівській – на 16,9 % та Миколаївській – на 19,3 %.

Інвестиції у житлове будівництво за 9 місяців 2006 року зросли у 25 регіонах, з найвищим приростом у Закарпатській області (у 2,2 разу), Кіровоградській (у 2,0 разу) та Черкаській (у 1,8 разу). Загалом, їх обсяг по Україні зріс на 20,8 %, що вище за відповідний період 2005 року (13,4 %). Зниження інвестицій у житлове будівництво зафіксовано лише у Сумській (на 3,6 %) та Запорізькій (на 3,3 %) областях.

Зростання інвестицій у житлове будівництво лише у 17 регіонах супроводжується збільшенням введеного в експлуатацію житла. Загалом же, його приріст мав місце у 18 регіонах, що дозволило досягнути зростання в цілому по Україні у розмірі 11,6 % (у січні–вересні 2005 року зниження – 6,1 %). Обсяги введеного в експлуатацію житла скоротилися у 9 регіонах (від 0,7 % у АРК до 12,1 % у Кіровоградській області), з яких у 3-х (АРК, Запорізька та Луганська області) основною причиною стало зниження у 2005 році інвестування у житлове будівництво зазначених регіонів.

Зовнішньоекономічна діяльність. У 2006 році зовнішньоекономічна діяльність країни характеризувалася перевищенням обсягів імпорту товарів над експортом майже на 17,4 % і як, наслідок, від'ємним сальдо зовнішньої торгівлі склало 6666,8 млн дол. США (у 2005 році – від'ємне сальдо становило 1854,3 млн дол. США).

За минулий рік в цілому по Україні експорт товарів збільшився на 12,1 %, імпорт – на 24,6 %.

В регіональному розрізі за звітний період експорт товарів збільшився у 23 регіонах, імпорт товарів – у всіх регіонах. Позитивний баланс зовнішньої торгівлі забезпечено у 16 регіонах, при цьому у 7 з них він був менший ніж у 2005 році. 11 регіонів мали від'ємний баланс зовнішньої торгівлі товарами, від'ємне значення якого порівняно з 2005 роком зросло у 9 регіонах. Найбільше від'ємне сальдо зовнішньої торгівлі мали м. Київ – 13174,7 млн дол. США (зростання проти попереднього року – на 4469,6 млн дол. США), Київська – 1369,1 млн дол. США (на 361,1 млн дол. США), Одеська – 1217,5 млн дол. США (на 662,4 млн дол. США) та Харківська – 1048,0 млн дол. США (на 350,1 млн дол. США) області.

Основна частина експорту товарів (53,0 %) та імпорту (53,7 %) припадає на Донецьку, Дніпропетровську області та м. Київ, тоді як частка таких регіонів як Житомирська, Кіровоградська, Тернопільська, Херсонська, Хмельницька, Чернівецька, Чернігівська області та м. Севастополь не перевищує одного відсотку у загальному обсязі як експорту так і імпорту товарів.

Фінансовий результат. У 2006 році покращився загальний фінансовий результат роботи підприємств регіонів.

За 121 місяців 2006 року фінансовий результат від звичайної діяльності до оподаткування склав 70,2 млрд грн. прибутку, що на 12,6 млрд грн більше відповідного показника 2005 року. Серед регіонів, що мали вплив на поліпшення фінансового результату діяльності підприємств до оподаткування, були м. Київ та Харківська область (позитивне сальдо збільшилось по відношенню до 2005 року відповідно на 12,3 млрд грн. та на 1,0 млрд грн).

За звітний період у 26 регіонах спостерігався позитивний фінансовий результат роботи підприємств, збитки зафіксовано лише у Херсонській області (14,4 млн грн. збитків). Разом з тим у 12 регіонах мало місце зменшення суми позитивного сальдо фінансового результату проти відповідних показників 2005 року. У 26 регіонах (за винятком Рівненської області збитки зменшилися) наросло збитки збиткових підприємств, з найвищими темпами у Закарпатській області (у 2,6 разу), Чернігівській (у 2,0 рази) та Одеській (у 1,8 разу) областях. 6 регіонів зменшили прибутки прибуткових підприємств, серед них найбільше – Одеська (на 6,5 %) та Івано–Франківська (на 12,0 %) області.

Податкові надходження. За 2006 рік до бюджетів усіх рівнів в цілому по Україні надійшло понад 97,9 млрд. грн. податків і платежів, що на 25,5 % більше відповідних показників 2005 року (за 2005 рік приріст становив 44,6 %). Зростання податкових надходжень спостерігалось у 25 регіонах (від 4,3 % у Херсонській області до 53,6 % у Волинській).

Донецька область залишаючись одним із найбільших платників податків (3 місце), зменшила за 2006 рік надходження до бюджетів усіх рівнів на 7,6 %, або на 602,8 млн грн. Крім того, зменшення податкових надходжень зафіксовано у Луганській області на 0,5 %.

Зростання податкових надходжень супроводжується поглибленням співвідношення між максимальним обсягом податкових надходжень на одну особу 12133,0 грн (м. Київ) та мінімальним – 653,6 грн. (Тернопільська область) до 18,6 раза, проти 17,5 раза у 2005 році. Без міста Києва цей показник становив 3,7 раза.

У січні поточного року надходження податків до бюджетів усіх рівнів зросло у 26 регіонах (від 24,1 % у Харківській області до 74,1 % у Миколаївській), з яких у 16 регіонах темпами вищими ніж у січні 2006 року. Знизилися податкові надходження лише у Луганській області на 27,6 %.

Заборгованість до бюджетів усіх рівнів. За 2006 рік в 15 регіонах обсяг податкового боргу зменшився (від 5,5 % у Херсонській області до 53,1 % у Луганській), що дозволило досягнути його

зменшення в цілому по Україні у розмірі 17,2 %. Станом на 1 січня 2007 року загальна сума боргу склала 7799,0 млн грн. Разом з тим, 12 регіонів наростили заборгованість по податковому боргу, особливо Київська (у 6,9 разу) та Харківська (у 2,5 разу) області. Це пояснюється несплатою донарахувань по актах контрольно-перевірочної роботи на підприємствах без наявних активів для стягнення та несплати поточних нарахувань і тому ці суми будуть погашені лише після визнання їх банкрутами.

На початку 2007 року сплата підприємствами нарахованих податків погіршилась, про що свідчить приріст у січні 2007 року податкового боргу на 6,3 %. У розрізі регіонів нарощування боргів мало місце у 20 регіонах, з найвищим приростом у Чернігівській області (на 45,4 %), Харківській (на 16,4 %), Івано–Франківській та м. Києві (на 10,6 %). У поточному році продовжили позитивну тенденцію 2006 року щодо зниження податкових боргів підприємства Донецької, Житомирської, Луганської та Рівненської областей. Крім того, підприємства АРК, Тернопільської області та м. Севастополя розпочали на початку 2007 року знижувати свої борги по податкам.

Найбільшим боржником серед регіонів традиційно залишається місто Київ (понад 3,2 млрд грн., 43,6 % загальної заборгованості по країні), де обсяг боргу за 2006 рік зменшився на 32,4 %, а за січень 2007 року – зріс на 10,7%. Серед інших найбільших податкових боржників є Донецька (8,0 % загального обсягу) та Луганська (7,1 %) області, які за минулий рік зменшили борги відповідно на 24,5 % та 53,1 %, а за січень 2007 року – відповідно на 3,7 %.

Доходи місцевих бюджетів. У всіх регіонах України стабільно зростають доходи місцевих бюджетів. За січень–грудень 2006 року приріст доходів місцевих бюджетів без трансфертів (загальний та спеціальний фонд) склав 31,6 % і в розрізі регіонів варіював від 20,4 % у АРК до 45,1 % у м. Києві. За звітний період річні планові показники Мінфіну на 2006 рік виконано по Україні на 121,0% і лише у 7 регіонах: у м. Києві, Чернівецькій, Одеській, Київській, Івано–Франківській, Рівненській та Закарпатській областях цей показник вищий за середній по Україні і становить відповідно 146,1 %, 138,6 %, 132,6 %, 130,6 %, 125,4 %, 122,7 % та 121,3 %.

Територіальні диспропорції доходів місцевих бюджетів без трансфертів на душу населення становили 8,3 разу (від 372,9 грн у Тернопільській області до 3111,5 грн у м. Києві). Без міста Києва цей показник склав 2,6 разу.

Понад половину доходів місцевих бюджетів без трансфертів (загального та спеціального фонду) формує податок з доходів фізичних осіб. Його обсяг за 12 місяців 2006 року збільшився у всіх

регіонах (від 28,1 % у Донецькій області до 61,9 % у м. Києві), що дозволило досягнути приросту в цілому по Україні на 38,2 %.

Іншим найбільш вагомим джерелом формування місцевих бюджетів є власні надходження бюджетних установ. За січень–грудень 2006 року усіма регіонами по цьому виду платежів отримано понад 3,4 млрд грн., що на 25,9 % більше, ніж у відповідному періоді 2005 року. Приріст забезпечено усіма регіонами: від 6,6 % у Хмельницькій області до 84,2 % у Миколаївській області.

Ринок праці. Ринок праці у 2006 році характеризувався зменшенням у 26 регіонах кількості офіційно зареєстрованих безробітних. За минулий рік кількість зареєстрованих незайнятих громадян в цілому по Україні зменшилась на 13,8 % і станом на 1 січня 2007 року склала 759,5 тис. осіб. Найбільше скорочення кількості безробітних протягом звітного періоду спостерігалось у Чернівецькій (на 23,4 %), Волинській (на 21,5 %) та Тернопільській (на 20,0 %) областях.

При зменшенні за 2006 рік офіційно зареєстрованого безробіття у 25 регіонах України, його рівень на 1 січня 2007 року в 15 регіонах перевищував середній показник по країні (2,7 %). Найвищий рівень офіційно зареєстрованого безробіття було зафіксовано у Тернопільській (5,3 %), Рівненській (4,7 %), Черкаській (4,4 %), Полтавській (4,1 %), Житомирській (3,7 %) областях.

Заборгованість з виплати заробітної плати. Однією з найважливіших проблем у сфері оплати праці залишається заборгованість із виплати заробітної плати.

В цілому по Україні заборгованість із виплати заробітної плати станом на 1 січня 2007 року дорівнювала 806,4 млн грн., що на 16,0 % менше ніж на початок 2006 року. Зниження заборгованості за минулий рік спостерігалось в 21 регіонах (від 4,0 % у Луганській області до 62,7 % у м. Севастополь).

Зростання боргу з виплати заробітної плати спостерігався в Харківській (на 67,3 %), Миколаївській (на 31,9 %), Кіровоградській областях (на 29,7 %), м. Києві (на 13,1 %), АРК (на 5,9 %) та Закарпатській (на 2,1 %) області. Найбільші обсяги боргу на 1 січня 2007 року мали Донецька (178,3 млн грн, або 22,1 % загального боргу), Луганська (81,5 млн грн, або 10,1 %), Харківська (51,1 млн грн, або 6,3 %), Дніпропетровська (47,4 млн грн або 5,9 %) області та Автономна Республіка Крим (48,3 млн грн або 6,0 %).

Житлово–комунальне господарство У 2006 році залишилася складною ситуація у житлово–комунальному господарстві, що певним чином, пов'язано із значними боргами населення за спожиті житлово–комунальні послуги. У січні–листопаді 2006 року мала місце негативна тенденція щодо нарощення боргів населення

за житлово–комунальні послуги. Так, на 10 грудня 2006 року загальна сума боргу склала близько 6,8 млрд грн, що на 12,1 % більше ніж на початок 2006 року. Скорочення заборгованості спостерігалося лише у м Києві у всіх інших областях та м. Севастополь спостерігалось нарощення (від 0,4 % у Івано–Франківській до 29,3 % у Чернігівській).

Рівень оплати населенням житлово–комунальних послуг у листопаді 2006 року був нижчим за 100 % у всіх регіонах окрім м. Києва і в цілому по країні склав 63,5 %, тоді як у листопаді 2005 року рівень оплати був вищим за 100 % у 11 регіонах, по країні в цілому становив 98,3 %. Основною причиною погіршення розрахунків населення за житлово–комунальні послуги є підвищенням тарифів.

За 2006 рік в цілому по Україні тарифи на опалення зросли у 2,1 разу, на гаряче водопостачання – у 1,5 разу, водовідведення – у 1,6 разу, утримання житла – у 1,5 разу.

Розрахунки споживачів за електроенергію та газ. За 12 місяців 2006 року заборгованість за електроенергію знизилась у 201 регіонах (від 2,8 % у Запорізькій області до 56,2 % у Львівській, що дозволило знизити загальний борг по Україні на 5,9 %. Зросла заборгованість у Київській області (на 43,4 %), м. Києві (на 31,1 %), Івано–Франківській (на 20,4 %), Чернігівській областях (на 12,6 %), АРК (на 6,4 %), Луганській (на 5,9 %) та Волинській (на 3,1 %) областях.

Загальна заборгованість за природний газ за 11 місяців 2006 року зросла у всіх регіонах (від 34,7 % у Закарпатській області до у 8,0 р.б. у м. Севастополь) і склала 3362 млн грн, що на 78,8 % більше за початок 2006 року. Майже третина загального боргу (29,0 %) припадає на населення, приріст якого за 11 місяців склав 49 %. У розрізі регіонів ця частка варіює від 15,0 % у Кіровоградській області до 77,0 % у Миколаївській.

51,8 % загальної заборгованості споживачів за електроенергію та 36,4 % – за природний газ належить Луганській (відповідно 16,5 % та 10,4 %), Дніпропетровській (13,3 % та 14,7 %) та Донецькій (22,1 % та 11,3 %) областям.

4.3. Житлово–комунальне господарство регіонів: стан та проблеми реформування

Реалізація державної політики реформування житлово–комунального господарства відбувається відповідно до Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово–комунального господарства на 2004–2010 роки, затвердженої Законом України від 24.06.2004 № 1869.

На виконання Закону України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово–комунального господарства на 2004–2010 роки» Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування повинні були до 1 лютого 2005 року розробити та затвердити на сесіях Верховної Ради АР Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад регіональні програми реформування і розвитку житлово–комунального господарства та забезпечити розроблення відповідних районних, міських та селищних програм (заходів).

Проте з 27 регіонів тільки у 14 затверджено програми реформування і розвитку житлово–комунального господарства. Не затверджено регіональні програми Верховною Радою АР Крим, сесіями обласних та міських рад у Дніпропетровській, Миколаївській, Одеській, Сумській, Луганській, Львівській, Харківській, Херсонській, Чернігівській та Черкаській областях, містах Києві та Севастополі.

Упродовж року місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування продовжили роботу з реформування системи управління, стабілізації фінансово–економічного стану підприємств, створення конкурентного середовища, технічного переоснащення галузі.

Організація ефективного управління у сфері виробництва і надання житлово–комунальних послуг

Місцевими органами влади запроваджуються нові ефективні форми управління. У сфері утримання житла – це створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, органів самоорганізації населення (будинкових, вуличних квартальних комітетів); служб єдиного замовника; інституту управителів багатоквартирними будинками, зокрема, керуючих житловим фондом компаній тощо.

Активізувалась діяльність з утворення об'єднань співвласників багатоквартирного будинку (ОСББ). У 2005 році кількість об'єднань порівняно з 2004 роком зросла на 15% і станом на 01.01.2006 становила 4265 одиниць. Тенденція до збільшення кількості об'єднань збереглася і в 2006 році. Протягом року з'явилося 993 нових об'єднань і наразі їх загальна кількість становить 5258 одиниць (рис. 4.6).

Найбільша кількість ОСББ функціонує у Дніпропетровській, Донецькій, Луганській, Миколаївській, Львівській, Одеській областях.

З метою стимулювання створення ОСББ у Донецькій області за рахунок обласного та місцевих бюджетів здійснюються заходи щодо встановлення приладів обліку теплової енергії, холодного та

гарячого водопостачання в будинках, де створюються ОСББ; у Львові прийнята програма, відповідно до якої щорічно з місцевого бюджету передбачається виділяти кошти на зазначені цілі.

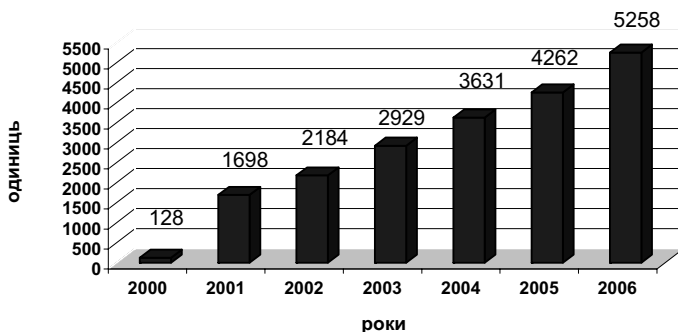


Рис. 4.6. Динаміка показників кількості об'єднань співвласників багатоквартирних будинків загалом по Україні

У м. Івано–Франківську для більш широкого залучення мешканців до створення ОСББ у рамках «Муніципальної програми сталого розвитку за участю ООН» на умовах співфінансування залучаються кошти іноземних інвесторів. Ці кошти головним чином спрямовуються на впровадження енергозберігаючих заходів у будинках, левова частка яких перебуває в управлінні ОСББ.

Проводяться дослідження рівня задоволення мешканців багатоквартирних будинків умовами проживання та якістю послуг, а також їх готовністю вкладати власні кошти для покращання якості цих послуг. Такі дослідження, проведені в Житомирській області, підтвердили прагнення мешканців запровадити дієві механізми утримання власного житла, у тому числі й шляхом створення ОСББ.

У всіх містах і районних центрах Тернопільської області створені та діють громадські приймальні при виконавчих органах місцевих рад, де надається консультативна допомога населенню щодо розв'язання відповідних питань.

У Донецькій, Житомирській та Чернігівській областях проводилися семінари з питань створення та діяльності ОСББ для фахівців міськвиконкомів, райдержадміністрацій та голів ОСББ.

Розширилась географія реалізації проектів управління комунальним житловим фондом через утворення служб єдиного замовника до 30 міст. Ефективно працюють служби єдиного замовника у м. Краматорську Донецької області та м. Славутичі Київської області.

За 2006 рік кількість таких служб збільшилася майже вдвічі і нині складає 76 одиниць.

Водночас впровадження інституту управителів багатоквартирних будинків (фізичні особи) стримується через незавершеність формування нормативно-правової бази та організації системи навчання.

Демонополізація та створення конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг

У регіонах проводяться тендерні процедури та запроваджено конкурсний відбір підприємств для утримання багатоквартирних будинків.

На ринку послуг з утримання житлового фонду в 2005 році успішно функціонувало 358 приватних підприємств, які обслуговували близько 63 млн м² житла, що становить 14 % багатоквартирного житлового фонду. Проте на кінець 2006 року кількість підприємств зменшилась до 354 одиниць, що зумовлено невідповідністю тарифів витратам на утримання житла (рис. 4.7).

З метою розвитку конкуренції у сфері обслуговування житлового фонду міськвиконкоми проводять конкурсний відбір підприємств різних форм власності на утримання житлового фонду.

У містах Дніпродзержинську Дніпропетровської області, Комсомольську Полтавської, Краматорську Донецької, Олександрії Кіровоградської, Прилуках та Ніжині Чернігівської областей, Сумах, Тернополі та інших вже створено конкурентне середовище на ринку послуг з утримання житлових будинків та прибудинкової території. Тут значна частка цього ринку належить приватним підприємствам, що дозволило покращити якість утримання житлового фонду, зменшити кількість скарг населення.

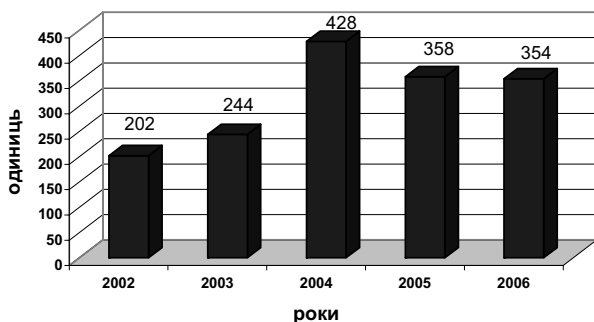


Рис. 4.7. Динаміка показників кількості приватних підприємств загалом по Україні

У містах Тернополі, Олександрії (Кіровоградська область), Рені (Одеська область), с Білозірка (Херсонська область) практично весь наявний житловий фонд передано на обслуговування таким

підприємствам. Найбільша їх кількість діє у Донецькій, Одеській, Полтавській, Харківській областях.

Швидкими темпами розвиваються ринкові відносини та створюється конкурентне середовище у сфері зеленого господарства, вулично–дорожнього господарства, санітарної очистки та ритуальних послуг, де із загальної кількості суб'єктів господарювання частка підприємств приватної або колективної власності в 2005 році становила відповідно 30 % (у 2004 р. – 19 %), 34 % (39 %), 44 % (37 %), 57 % (38 %). Водночас у сфері зовнішнього освітлення населених пунктів запровадження конкурентного середовища – явище не досить поширене, тут частка підприємств приватної та колективної власності складає 15 % (у 2004 р. – 16 %).

Однією з умов запровадження схем делегованого управління у сфері водопровідно–каналізаційного господарства та укладання договорів оренди та концесії має стати наявність бізнес–планів стратегічного розвитку підприємств. Сьогодні лише 5 % водоканалів мають комплексну інвестиційну програму.

Упродовж 2006 року не акціоновано жодного підприємства водо–, теплопостачання та водовідведення. Проведено лише підготовчу роботу до акціонування обласного підприємства «Рівне–облводоканал».

Діяльність з централізованого водопостачання здійснювали 23 підприємства приватної форми власності. У звітному році укладено договорів оренди з 283 підприємствами та 3 договори концесії.

Стримуючим фактором у розвитку конкурентного середовища у сфері надання житлово–комунальних послуг залишається збитковість підприємств галузі, що пов'язано з тим, що чинні тарифи не відшкодовують повною мірою витрат на виробництво послуг.

У сфері благоустрою, озеленення, надання ритуальних послуг працює 35 % підприємств приватної форми власності, діяльність яких більш ефективна.

Забезпечення беззбиткового функціонування підприємств житлово–комунального господарства

Стратегія фінансового оздоровлення галузі передбачає створення ефективної фінансово–економічної моделі її функціонування, заснованої на прозорій економічно обґрунтованій системі визначення тарифів та адресного соціального захисту населення, зниження нераціональних витрат шляхом економічної мотивації, забезпечення необхідного рівня оплати послуг споживачами, формування сприятливих умов для залучення приватного сектора та інвестицій.

Ефективна тарифна політика є одним із основних факторів забезпечення беззбиткового функціонування галузі. Тарифи повинні

повністю відшкодувати економічно обґрунтовані витрати на виробництво послуг. Проте підвищення тарифів має бути поступовим з урахуванням можливостей малозабезпечених і соціально незахищених верств населення та мінімізації негативного впливу на рівень життя громадян.

Наразі місцеві органи влади у всіх регіонах здійснюють перегляд тарифів на житлово–комунальні послуги згідно з оновленою нормативно–правовою базою з питань ціноутворення.

Основні фактори, які суттєво ускладнюють фінансовий стан галузі, залишаються незмінними: це – неповне відшкодування тарифами виробничих витрат житлово–комунальних підприємств, високі питомі витрати енерго– і матеріальних ресурсів.

У багатьох регіонах створено автоматизовані системи нарахування та обліку оплати населенням спожитих житлово–комунальних послуг. Такий досвід свідчить, що функціонування міських розрахунково–інформаційних центрів, щомісячна інформація споживачів послуг про стан розрахунків дає позитивні результати – збільшення оплати за житлово–комунальні послуги.

Технічне переоснащення житлово–комунального господарства, наближення до вимог Європейського Союзу показників використання енергетичних і матеріальних ресурсів на виробництво житлово–комунальних послуг

Понад 70 % багатоквартирних будинків збудовано до сімдесятих років минулого століття. Кожний третій будинок потребує капітального або поточного ремонту.

Сягнула критичного рівня зношеність ліфтового парку.

У ветхому та аварійному стані перебувають майже 38 % водопровідних, 32 каналізаційних та 13 % теплових мереж. В окремих містах втрачають понад половину поданої в мережу питної води.

24 % котлів опалення експлуатуються понад 20 років, з них значна кількість є застарілими та малоефективними з коефіцієнтом корисної дії нижче 82 %.

Річні втрати теплової енергії складають близько **13 млн Гкал**. На виробництво цієї теплоти марно витрачається **2 млрд м³** природного газу.

У 2006 році за пропозицією Мінбуду був реалізований захід, спрямований на державну підтримку міського електротранспорту – найбільш екологічного виду транспорту, яким щорічно користуються близько 3 млрд пасажирів, переважна більшість яких має право пільгового проїзду. На умовах співфінансування з державного та місцевих бюджетів закуплено близько 140 трамвайних вагонів і

тролейбусів, що майже у 3 рази перевищує аналогічні показники попередніх років.

Проте на даний час із 7500 одиниць трамвайних вагонів і троллейбусів майже 90 % відпрацювали нормативний термін експлуатації, а в АР Крим, містах Вінниці, Житомирі, Рівному, Тернополі, Чернігові та інших цей показник досяг практично 100 %.

Половина вулиць та доріг у населених пунктах вимагають термінового капітального або поточного ремонту покриття проїжджої частини. Понад 15 % мостів та шляхопроводів перебувають в аварійному стані, а за вантажопідйомністю та габаритами не відповідають національним стандартам та вимогам Євросоюзу.

У галузі розпочались некеровані процеси руйнації систем централізованого теплозабезпечення населених пунктів.

У деяких регіонах холодна та гаряча вода постачаються за графіком, незадовільно опалюються помешкання, зростає невдоволеність населення відсутністю комфортних умов проживання.

Приватні інвестиції у основний капітал комунальних підприємств майже відсутні. За незалежними оцінками, **мінімальна потреба** житлово-комунального господарства в інвестиціях до 2010 року становить понад **50 млрд гривень**. Лише у сферу теплопостачання щорічно мають вкладатись **10 гривень на 1 м²** опалюваної площі при **фактичному** рівні – до **0,4 гривні**.

Щорічна **потреба** на технічне переоснащення систем водопостачання та водовідведення в розрахунку на одного споживача становить в середньому 200 гривень при **фактичному** рівні – до **10 гривень на особу в рік**.

Технічне переоснащення житлово-комунального господарства слід здійснювати насамперед шляхом реалізації енергозберігаючих заходів за такими напрямками:

- тепло модернізації житлових будинків, впровадження приладів обліку та регулювання систем опалення та гарячого і холодного водопостачання, реабілітації теплового захисту будинків (ущільнення вікон за словацькою технологією), встановлення будинкових лічильників електроенергії, автоматизація систем освітлення будинків;

- модернізації і реконструкції тепломереж, котельнь, ТЕЦ і обладнання, помірної децентралізації систем теплопостачання, впровадження когенераційних установок та частотних регуляторів насосного обладнання;

- реконструкції насосних станцій, заміни водопровідно-каналізаційних мереж, модернізації систем аерації на каналізаційно-очисних спорудах, обладнання насосів частотними регуляторами, проведення робіт із зонування водопостачання міст.

У регіонах є успішні приклади реалізації енергозберігаючих проєктів:

- підприємством «Луцькводоканал» впроваджено перший етап модернізації технологічної схеми стадії водопідготовки, що дало можливість зекономити 2,3 млн. кВт–год електроенергії, заміна насосів на каналізаційних насосних станціях дозволила зекономити понад 135 тис. кВт–год;

- шляхом реконструкції аварійних ділянок теплових мереж довжиною 1614 м у Рівненській районі досягнуто економії близько 440 тис. м³ газу;

- у Житомирській області заощаджено 1280 т умовного палива шляхом заміни 2,9 км мереж теплопостачання на попередньо ізольовані труби та проведення режимного налагодження 31 котла;

- проєкти комбінованого виробництва теплової та електричної енергії впроваджено ДМП «Івано–Франківськтеплокомунмережа», у м. Хмельницьку на міському комунальному підприємстві «Хмельницьктеплокомуненерго», за рахунок чого понад 30 % потреб у електричній енергії на виробництво тепла забезпечено дешевою електроенергією власного виробництва.

Також на місцях реалізуються інвестиційно–інноваційні проєкти впровадження енергозберігаючих технологій за рахунок коштів іноземних інвесторів. Наприклад у м. Запоріжжі реалізується проєкт «Програма інвестицій та розвитку системи водопостачання та очищення води м. Запоріжжя» загальною вартістю 42,5 млн дол. США, триває практичне втілення проєкту «Водопостачання та каналізація міста Львова» загальною вартістю 40,8 млн дол. США.

Нормативно–правове забезпечення реалізації реформи житлово–комунального господарства

У 2006 році Верховною Радою України прийнято Закони України «Про реструктуризацію заборгованості за надані послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій і комунальні послуги, що утворилася станом на 1 грудня 2006 року» (№ 498–V); «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» (реєстр. № 0943).

Проєкти Законів України «Про внесення змін до Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» та «Про упорядкування надання пільг з оплати послуг з утримання будинків і споруд, комунальних послуг та придбання твердого побутового палива» схвалено Урядом і подано на розгляд Верховної Ради України.

У 2006 році Кабінетом Міністрів України прийнято низку постанов, спрямованих на поліпшення рівня житлово–комунального

обслуговування та регулювання діяльності суб'єктів господарювання у цій сфері, зокрема:

від 24.01.06 № 45 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 1992 р. № 572» стосовно приведення у відповідність до чинного законодавства правил користування приміщеннями житлових будинків і прибудинковими територіями;

від 05.04.2006 № 449 «Про доповнення Переліку категорій працівників, яким може бути надано службові жилі приміщення»;

від 19.04.06 № 549 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2000 р. № 1698 і від 4 липня 2001 р. № 756» щодо внесення змін до переліку органів ліцензування;

від 10.07.2006 № 955 «Про затвердження Порядку формування тарифів на виробництво, транспортування, постачання теплової енергії та послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води»;

від 12.07.2006 № 959 «Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги з централізованого водопостачання та водовідведення»;

від 26.07.2006 № 1010 «Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги з вивезення побутових відходів».

Для комплексного вирішення питань функціонування міського електротранспорту Мінбудом у 2006 році розроблено Державну програму розвитку міського електротранспорту на 2007–2015 роки, яку затверджено постановою Уряду від 29.12.2006 № 1855.

На виконання Закону України «Про теплопостачання» розроблено проект постанови Уряду «Про затвердження Порядку встановлення щомісячної надбавки за безперервний стаж роботи працівників, зайнятих у сфері теплопостачання».

За підсумками Всеукраїнської наради з обговорення першочергових заходів реформування житлово–комунального господарства, яка відбулася 2 березня 2006 року за участю Президента України В. Ющенка, Кабінетом Міністрів України прийнято розпорядження «Про першочергові заходи щодо реформування житлово–комунального господарства» від 26 червня 2006 року № 363–р. Цим актом встановлено завдання та перелік першочергових заходів реформування житлово–комунального господарства на 2006 – 2007 роки для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування з метою вирішення системних проблем галузі, зокрема реформування відносин, пов'язаних із управлінням та утриманням багатоквартирних будинків, реформування відносин у сферах централізованого водопостачання та водовідведення, теплоенергетики, а також заходи

щодо забезпечення беззбиткового функціонування підприємств житлово–комунального господарства.

З метою удосконалення нормативно–правової бази та прискорення реформування галузі розпорядженням Уряду від 27.12.2006 № 648–р внесено зміни до комплексу першочергових заходів щодо реформування житлово–комунального господарства, яким передбачається розроблення у I кварталі 2007 року проектів Житлового кодексу України, Закону України «Про регулювання сфери послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення, утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, вивезення побутових відходів», Правил постачання та користування тепловою енергією, Методичних рекомендацій щодо набуття прав на земельні ділянки під багатоквартирними жилими будинками.

З метою удосконалення кошторисно–нормативної бази на роботи з ремонту устаткування та обладнання, які виконуються на об'єктах житлово–комунального господарства, наказами Мінбуду затверджено:

від 22 травня 2006 року № 174 «Зміни і доповнення до Правил визначення вартості робіт з ремонту устаткування та обладнання, які виконуються на об'єктах житлово–комунального господарства» (zareєстровані в Мін'юсті за № 680/12554 від 07.06.06);

від 1 лютого 2006 року № 29 «Перелік спеціальностей і посад персоналу теплогенеруючих енергетичних установок, який перебуває в зоні впливу теплового й електромагнітного випромінювання, а також інших шкідливих факторів та підлягає медичному обстеженню і обов'язковому страхуванню за рахунок коштів підприємств» (zareєстровано в Мін'юсті № 133/12007 від 13.02.06);

від 08.02.06 № 42 «Зміни до інструкції про Порядок проведення технічної інвентаризації нерухомого майна» (zareєстровані в Мін'юсті за № 201/12075 від 28.02.06).

Крім того, Мінбудом розробляються проекти законодавчих актів щодо:

- регулювання сфери послуг централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення, утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, вивезення побутових відходів;

- надходження податку на додану вартість, сплаченого підприємствами житлово–комунального господарства, до спеціального фонду бюджету та спрямування коштів фонду;

- особливостей корпоратизації комунальних підприємств, що проводять діяльність у сфері водо–, теплопостачання та водовідведення;

– особливостей передачі в оренду та концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності;

– внесення змін до Закону України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки».

Розроблені та опрацьовуються нормативно-правові акти щодо:

– затвердження Типового положення про Реєстр об'єктів комунальної власності у сфері житлово-комунального господарства;

– затвердження Типового положення з формування та зміни статутного капіталу підприємств комунальної власності у сфері житлово-комунального господарства;

– затвердження Порядку проведення інвентаризації комунального майна на підприємствах житлово-комунального господарства;

– затвердження Порядку проведення переоцінки основних фондів підприємств житлово-комунального господарства.

Реалізація першочергових заходів дозволить підвищити ефективність управління галуззю, прискорити її реформування, запровадити механізми стимулювання інвестиційно-інноваційних проєктів, зменшити споживання енергоресурсів та забезпечити підвищення якості надання житлово-комунальних послуг, що у свою чергу покращить соціально-економічну ситуацію в країні.

Висновки до розділу

Проведений вище аналіз показників економічного розвитку регіонів у 2006 р., а також аналогічні дослідження, здійснені в попередні роки, дозволяють зробити наступні висновки щодо особливостей і тенденцій розвитку регіонів.

Найважливішим висновком є те, що динаміка економічних показників в регіонах не сформувала стійких тенденцій, іноді їхні значення за два роки поспіль є діаметрально протилежними. Це свідчить про слабкість економічної бази більшості регіонів, недостатність їхнього потенціалу розвитку.

Для економічно малопотужних регіонів діяльність 1–2 найбільших підприємств є визначальною при формуванні результативних економічних показників.

Тенденції економічного зростання, що сформувалися після 2000 року в більшості регіонів, мають недостатньо стійкий характер і перебувають у високій залежності від впливу тимчасових чинників, в тому числі суб'єктивних. Характерно, що останні два роки

найвищі темпи зростання економічних показників властиві для регіонів з малопотужним економічним потенціалом.

При цьому відродження промислового потенціалу таких регіонів супроводжується позитивними структурними змінами господарських комплексів.

Високі темпи розвитку демонструють протягом останніх 4–5 років також міста Київ і Севастополь, Київська область, Автономна Республіка Крим.

Негативною характеристикою регіонального розвитку залишається низький рівень економічного обміну між регіонами. Найбільш тісні економічні зв'язки існують лише між Донецькою, Дніпропетровською, Запорізькою та Луганською областями, в яких сконцентрована металургійна промисловість України та все необхідне для її функціонування.

У 2005 році спостерігалася різка невідповідність між динамікою економічних і соціальних процесів у регіонах: в той час, як динаміка економічних показників помітно уповільнилась, позитивні тенденції у соціальному розвитку регіонів посилились. Темпи зростання показників доходів населення й заробітної плати були значно вищими за темпи росту економічних показників, покращилася ситуація на регіональних ринках праці.

Незважаючи на низку позитивних зрушень у соціально–економічному розвитку регіонів, не відбувається призупинення поглиблення регіональних соціально–економічних диспропорцій, які залишаються чинником збереження дезінтегрованості економічного простору держави.

Державна регіональна політика покликана забезпечити трансформацію регіональних господарських структур в рамках структурних змін в економіці держави головним чином за допомогою економічних механізмів.

Останні мають бути спрямовані на створення сприятливих умов для широкого розвитку підприємництва, більш активне управління інвестиційними та інноваційними процесами, створення передумов для формування регіональних ринків й розбудови ринкової інфраструктури.

Необхідною умовою трансформації та забезпечення економічного зростання є перебудова управління регіональним розвитком у напрямі розширення прав і самостійності регіонів щодо вирішення багатьох питань економічного й соціального характеру.

Регіональна ланка управління має забезпечувати створення належних умов для проживання населення, ефективного використання територіальних ресурсів, розвитку взаємовигідних міжрегіональних економічних відносин.

Джерела та коментарі

¹*Україна: Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки – 2006: Монографія / За ред. О. С. Власюка. – К.: НІСД, 2006. – С. 380.*

²*Павлюк А. П. Територіальна динаміка України / За ред. В. А. Поповкіна: Монографія. – К.: НІСД, 1996. – 97 с.*

³*Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: Монографія / За ред. З. С. Варналія. – К.: Знання України, 2005. – С. 52.*

⁴*Романюк С. А. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості: Регіональні дослідження: Монографія. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 112 с.*

5.1. Проблеми соціальної нерівності як сфера державного регулювання

Сучасний етап цивілізаційного прогресу характеризується передусім зміною структури чинників розвитку, зокрема домінуванням інтелектуальних технологій та людського фактору. У визначенні стратегічних напрямів розвитку на перший план виходить концепція пріоритетної необхідності забезпечення розвитку людини в інтересах людини та її власними силами. Для цього необхідно створити рівні можливості формування освітнього, творчого, трудового і людського потенціалу та умови для його реалізації. А це означає подолання всіх виявів нерівності – регіональної, етнічної, соціальної, гендерної.

Нерівність, зокрема регіональна, є бар'єром на шляху людського розвитку, і її необхідно долати.

Тенденції і проблеми регіонального розвитку України, пов'язані зі становленням ринкової економіки, демократії і державності, обумовлюють необхідність регіональної диференціації державної політики. Нова, вдосконалена, регіональна політика спрямована на подолання диспропорцій у розвитку окремих регіонів, але це *не означає вирівнювання їх за економічними показниками, за рівнем виробництва в розрахунку на 1 особу. Йдеться передусім стандартизацію рівня життя населення, забезпечення рівного доступу до якісних освітніх та медичних послуг, сучасного комфортного житла, забезпечення рівних умов зайнятості як основного джерела доходів населення.*

Водночас держава не має брати на себе весь обсяг функцій щодо реалізації єдиних стандартів рівня життя населення – це загрожує безвідповідальністю місцевих органів влади, неефективністю бюджетних витрат і управління в цілому. Отже, необхідний баланс між повноваженнями центральної і місцевої влади.

Кінцевою метою державної політики є поліпшення якості життя широких верств населення. Однак якість життя є результатом дії цілої низки об'єктивних та суб'єктивних чинників, причому останні мають як загальнонаціональний (або навіть глобальний), так і регіональний характер, тобто змінюються під впливом рішень центральної або місцевої влади. До останніх належать якість та доступність переважної більшості соціальних послуг (медичних, освітніх, житлово-комунальних, транспортних тощо); розвиток регіонального ринку праці, а отже, і сукупний попит на робочу силу; державні гарантії для непрацевдатних верств суспільства.

Узагальнюючу характеристику диференціації наявних соціальних проблем за регіонами дає регіональний індекс людського розвитку, що концентрує особливості кожного регіону в сфері демографії, розвитку ринку праці, матеріального становища та умов проживання, соціального середовища, доступності освітніх і медичних послуг, екології та фінансового забезпечення. Результати аналізу регіональних індексів людського розвитку (РІЛР), обчислених за національною методологією¹, що враховує особливості національного інформаційного забезпечення, свідчать про наявність істотних розбіжностей.

По-перше, розмах варіації (різниця між максимальним значенням індексу в Києві – 0,628 – і мінімальним в Донецькій області – 0,401) становить 47,1 % середнього значення індексу по Україні (0,482). По-друге, регіональна диференціація за індексом людського розвитку надто відрізняється від диференціації за економічними показниками, зокрема за рівнем ВДВ на одну особу. Це свідчить про те, що результати економічного розвитку не спрямовуються на гуманітарні цілі й не знаходять адекватного втілення в розвиткові людського потенціалу регіону.

Зокрема привертають увагу найнижчі значення РІЛР у економічно розвинених східних областях (рис. 5.1): Донецькій (0,401 – 27 рейтинг), Луганській (0,416 – 26 рейтинг) і натомість високі в аграрних Закарпатській та Полтавській (0,511 – 5–6 рейтинг) і Рівненській (0,509 – 7 рейтинг). Такі комплексні розбіжності та їх незбіг з економічними регіональними відмінностями, безумовно, вимагає коригування чинної регіональної політики.

Найпростішим і водночас комплексним індикатором оцінки ефективності регіональної політики є диференціація регіонів за рівнем людського розвитку. Національна методологія дає змогу отримати не тільки інтегральну оцінку, але й диверсифікувати її за демографічною ситуацією, рівнем розвитком ринку праці, умовами проживання населення, рівнем добробуту, освіти, станом охорони здоров'я, соціальним середовищем, екологічною ситуацією, фінансуванням людського розвитку. Однак основними чинниками ре-

гіональної варіації, як свідчить аналіз, є розбіжності у ситуації на ринках праці, у доходах, стані здоров'я та освіченості населення.

Надмірно висока диференціація регіонів за рівнем людського

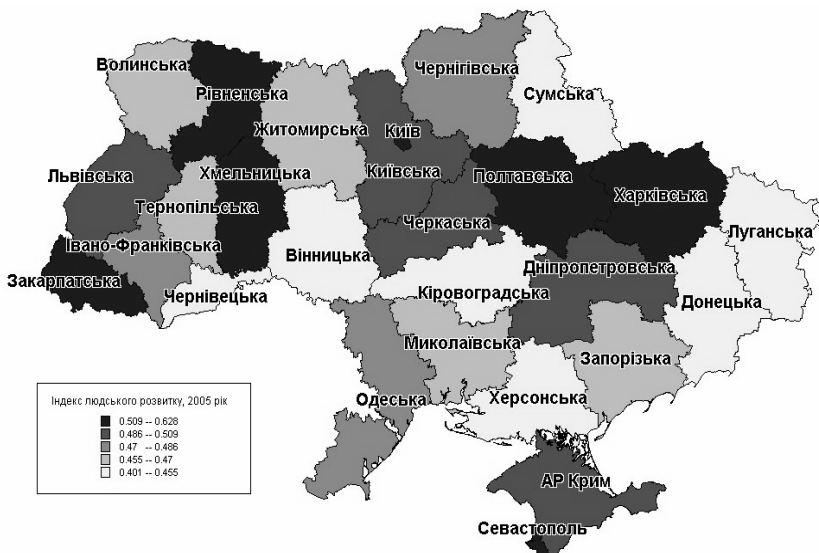


Рис. 5.1. Регіони України за індексом людського розвитку, 2005 рік

розвитку є результатом трьох основних чинників: об'єктивних розбіжностей економічного розвитку та спеціалізації економіки; різною якістю регіонального управління і різним ступенем адаптації до ринкових умов; збереженням жорсткої фінансової централізації, успадкованої від адміністративно-командної економічної системи.

Активна регіональна політика не має ототожнюватися виключно або навіть переважно зі зменшенням регіональної диференціації за рівнем соціально-економічного розвитку. *Її завдання полягає у створенні передумов та вмотивуванні регіональних владних структур до прискореного розвитку за перспективними напрямками, за одночасної концентрації уваги на розв'язанні найгостріших проблем людського розвитку.*

5.2. Ринок праці й доходи населення: регіональний вимір

Розвиток ринку праці є ключем до формування доходів і більшості базових можливостей населення. Регіональна диференціація людського розвитку виявляється, зокрема, у різних рівнях безро-

біття та його тривалості. Варіація регіональних рівнів безробіття становить 102 % середнього по країні рівня (62 % без Києва та Севастополя). Неупереджена статистика фіксує найуразливіше становище мешканців аграрних областей, (за винятком Миколаївської області). Сільське населення України, як і раніше, не має доступу до розвинених міських ринків праці, а регіональна диференціація віддзеркалює дискримінацію значної частини населення.

Не меншою є і диференціація рівнів працевлаштування зареєстрованих незайнятих громадян: розмах варіації становить 101,5 % середнього по країні рівня працевлаштування (без Києва та Севастополя – 42,8 %). Спостерігається доволі чітка обернена залежність між цими двома ознаками стану ринку праці, активність та кваліфікованість працівників служб зайнятості слабо впливає на процес.

Високі регіональні розбіжності в оплаті праці, обумовлені галузевими відмінностями економіки регіонів і надмірною міжгалузевою диференціацією заробітної плати, створюють складні проблеми у забезпеченні єдиних національних стандартів рівня життя населення окремих регіонів, у подоланні бідності та становленні середнього класу в країні. З територіальною диференціацією заробітної плати пов'язані розбіжності в цінах, а отже, у купівельній спроможності заробітної плати працівників бюджетної сфери, соціальних трансфертів і зрештою державних соціальних гарантій в цілому.

Результати аналізу свідчать про відносно привілейоване становище киян та мешканців Дніпропетровської та Донецької областей, де співвідношення середньої заробітної плати та регіонального прожиткового мінімуму становить відповідно 318,8 %, 218,1 % та 214,3 %. Найнижче співвідношення (155,5 %) спостерігається у Тернопільській області, у Чернігівській області цей показник становить 156,3 %, у Херсонській – 159,4 % (рис. 5.2.). Традиційна теза про нібито значно нижчий рівень життя населення західних регіонів України не підтверджується.

При цьому стурбованість викликає **можливість домогосподарств забезпечувати свою життєдіяльність за рахунок заробітної плати.**

Так, з урахуванням диференціації показника прожиткового мінімуму для осіб різного віку, результати аналізу свідчать про таке:

– мінімальний прожитковий рівень **сім'ї з двома працюючими дорослими і однією дитиною віком від 6 до 18 років** за рахунок заробітної плати **може бути забезпечений лише у 11 регіонах** (м. Київ, Донецька, Дніпропетровська, Запорізька, Київська, Луганська, м. Севастополь, Миколаївська, Харківська, Одеська та Полтавська області);

– мінімальний прожитковий рівень **сім'ї з двома працюючими дорослими і однією дитиною віком до 6 років** за рахунок за-



Рис. 5.2. Співвідношення середньої заробітної плати та регіонального прожиткового мінімуму для працездатних, листопад 2006, %

робітної плати **не забезпечується у 12 регіонах** (Сумська, Закарпатська, Черкаська, Чернівецька, Кіровоградська, Херсонська, Хмельницька, Житомирська, Чернігівська, Вінницька, Волинська, Тернопільська області);

– утримувати на рівні прожиткового мінімуму за рахунок заробітної плати **сім'ю з двома працюючими дорослими і двома дітьми віком до 6 років можна лише у трьох регіонах** (м. Київ, Донецька та Дніпропетровська області);

– утримувати на рівні прожиткового мінімуму за рахунок заробітної плати сім'ю з двома працюючими дорослими і двома дітьми віком від 6 до 18 років можна лише у м. Києві;

– доходів від заробітної плати сім'ї з двома працюючими дорослими і двома дітьми (віком до 6 років і від 6 до 18 років) для забезпечення мінімального прожиткового рівня достатньо лише у м. Києві та ледве у Донецькій області;

– загалом у 12 регіонах (Сумська, Закарпатська, Черкаська, Чернівецька, Кіровоградська, Херсонська, Хмельницька, Житомирська, Чернігівська, Вінницька, Волинська, Тернопільська області) розміри заробітної плати не дозволяють двом працюючим дорослим утримувати дітей будь-якого віку навіть на мінімальному прожитковому рівні;

– у середньому по Україні сім'я з двома працюючими дорослими за рахунок заробітної плати може утримувати лише одну дитину, а утримувати трьох дітей неможливо в жодному з регіонів.

У 2000 році був ухвалений Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», який створив правові засади формування та застосування соціальних стандартів. У 2002 році з метою забезпечення визначених Конституцією України соціальних прав і державних соціальних гарантій гідного рівня життя кожного громадянина, законодавчого встановлення найважливіших державних соціальних стандартів та нормативів, диференційованого за соціально-демографічними ознаками, Міністерство праці і соціальної політики України розробило **Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів**. У Класифікаторі визначено центральні та місцеві органи виконавчої влади, відповідальні за розроблення державних соціальних стандартів і нормативів та проведення моніторингу їх застосування і фінансового забезпечення. Однак поки що немає жодного прикладу офіційного затвердження прожиткового мінімуму на рівні регіону.

У той самий час **фактична величина прожиткового мінімуму** в м. Києві, Донецькій, Дніпропетровській та деяких інших областях у 2003–2005 роках на 7–10 % **перевищувала національний рівень**. Це при тому, що середня заробітна плата у зазначених регіонах більш ніж удвічі перевищує регіональний прожитковий мінімум.

Державним бюджетом на 2005 рік було передбачено поетапне підвищення мінімальної заробітної плати, яка тільки з 1 вересня 2005 року досягла рівня прожиткового мінімуму для непрацевдатних – 332 грн. Проте цей показник прожиткового мінімуму застосовується для виплати соціальної допомоги непрацевдатним. А мінімальна заробітна плата може співставлятися тільки з прожитковим мінімумом для працевдатних осіб. Результатом такого співставлення у 2005 році стали 73 % проти 61,3 % у 2004 році. У 2006 році урядовим проектом бюджету було передбачено збільшення мінімальної заробітної плати до 79 % прожиткового мінімуму, що є, безперечно, суттєвим досягненням. Проте слід зважати, що такі показники досягаються за суттєвого тиску на економіку, надто небезпечного у період скорочення темпів розвитку.

Таким чином, мінімальна заробітна плата всупереч законодавству встановлюється без урахування прожиткового мінімуму для працевдатних осіб і, як і раніше, не є соціальним стандартом оплати праці, а залишається технічним нормативом для розрахунку зарплати у бюджетній сфері відповідно до можливостей видаткової частини бюджету.

Зрозуміло, що заробітна плата віддзеркалює тільки офіційні доходи працюючого населення. Частка ж неофіційних доходів, за різними оцінками, становить 15–45 %. Тому дуже важливим є визначення регіональної варіації неофіційних доходів, певним вимірником яких є розмір банківських депозитів (у розрахунку на 1 особу або

строкових у розрахунку на 1 вклад), ціни 1 м² житла або перевищення грошових витрат над грошовими доходами.

Таблиця 5.1

Парні коефіцієнти кореляції, листопад 2006 року

	Середня заробітна плата одного штатного працівника, грн	Середній розмір депозита в розрахунку на одну особу, тис. грн	Середній розмір строкового депозиту в розрахунку на один вклад, тис. грн	Вартість 1 м ² житла, дол. США	Різниця між грошовими витратами та грошовими доходами в розрахунку на 1 особу, грн
Середня заробітна плата одного штатного працівника, грн	1,000	0,867	0,763	0,676	0,326
Середній розмір депозиту в розрахунку на одну особу, тис. грн	0,867	1,000	0,923	0,781	0,574
Середній розмір строкового депозиту в розрахунку на один вклад, тис. грн	0,763	0,923	1,000	0,744	0,498
Вартість 1 м ² житла, дол. США	0,676	0,781	0,744	1,000	0,473
Різниця між грошовими витратами та грошовими доходами в розрахунку на 1 особу, грн	0,326	0,574	0,498	0,473	1,000

Судячи з табл. 5.1, характеристики доходів населення за винятком прямого індикатора ступеня їх тінізації доволі сильно корелюють один з одним. Але найбільш тісним ($r=0,923$) закономірно є взаємозв'язок між різними характеристиками накопичень та між розміром середньої заробітної плати та розміром депозитів у розрахунку на одну особу ($r=0,867$) і середнім розміром депозиту в розрахунку на одну особу та вартістю 1 м² житла ($r=0,781$). Найслабшим є зв'язок ступеня тінізації грошових доходів з усіма іншими показниками (від $r=0,326$ із середньою заробітною платою до $r=0,574$ із розміром депозиту в розрахунку на 1 особу) та коефіцієнт кореляції між середньою заробітною платою та вартістю житла ($r=0,676$). Фактично це свідчить про відсутність залежності ступеня тінізації від офіційних доходів мешканців і загальної ситуації на ринку праці.

Взагалі, як свідчать результати моделювання, рівень безробіття в регіонах практично не впливає на доходи населення: найтісніший зворотний зв'язок спостерігається з вартістю 1 м² житла ($r=-0,675$) – імовірно, саме цей показник найбільш точно репрезентує доходи населення регіону. Безробіття серед населення працездатного віку (визначене за методологією МОП) пояснює 52,4 % регіональної варіації заробітної плати ($r=-0,524$) і 54,4 % – депозитів ($r=-0,544$).

Важливою характеристикою ступеня соціальної рівності/нерівності регіонів України є регіональна диференціація рівнів бідності (рис. 5.3). Хоча бідність визначається за різними критеріями і досліджується за її різними формами, видами та виявами, найбільш важливими показниками є *відносна* та *абсолютна* бідність. Перша визначається за рівнем витрат, що не перевищує 75 % середнього по країні в розрахунку на умовного дорослого, а друга – відповідно до законодавчо визначеного прожиткового мінімуму.

Регіональні рівні бідності, відносної та абсолютної, пов'язані між собою майже функціонально ($r=0,959$), що свідчить про практичну тотожність результатів обох підходів. Регіональна варіація є доволі значною: 150,7 % середнього по країні рівня за відносною межею і 120,3 % за абсолютною.

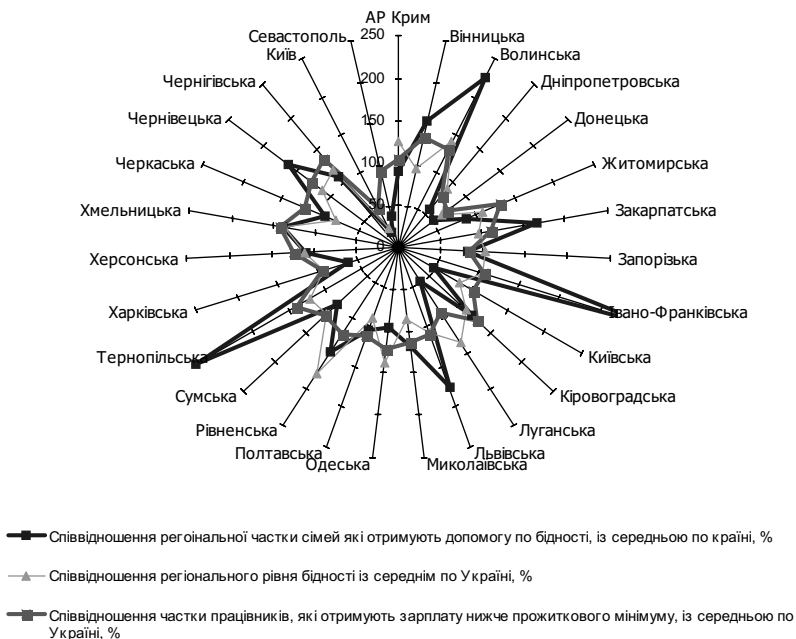


Рис. 5.3. Регіональні характеристики бідності

Результати моделювання свідчать про значну обумовленість регіонального рівня бідності часткою працівників, яким нараховано заробітну плату нижче ніж прожитковий мінімум: варіація цього показника пояснює 96,8 % регіональної варіації відносно бідності, або 97,5 % варіації абсолютної бідності. Таким чином, попри всі сумніви у достовірності характеристик доходів населення за даними вибірових досліджень, їх можна використовувати для визначення регіональної рівності/нерівності.

Таким чином, регіональна диференціація розвитку ринку праці та доходів населення є в Україні надто високою. За розвинутого ринку житла ці проблеми вирішувалися б за допомогою міграційного обміну територій населенням: працездатні особи могли б переїжджати у регіони з більшим попитом на робочу силу відповідного фаху і відповідно вища її оплата, а непрацездатні – у регіони з нижчими цінами. Однак в Україні можливості міжрегіональної міграції вкрай обмежені, а відсутність належної транспортної мережі перешкоджає розвитку маятникової міграції.

5.3. Демографічний розвиток регіонів

Стан здоров'я, доступність медичних послуг та смертність населення

Рівень захворюваності та смертності населення України залишається критичним: 40 % населення – це інваліди та особи, які перебувають на диспансерному обліку, тобто потребують системного лікування²; середня очікувана тривалість життя при народженні в Україні нижча, ніж в європейських країнах з перехідною економікою на 5–6 років на 9–11 років³ нижчою, ніж в економічно розвинених країнах.

Найгостріші проблеми здоров'я населення України пов'язані з хворобами системи кровообігу, новоутвореннями (передусім чоловіків працездатного віку⁴) та такими соціальними хворобами, як СНІД і туберкульоз. Розвиток цих хвороб посилюється екологічними проблемами, поширеністю шкідливих звичок і віддзеркалює існуючі негаразди у системі первинної та вторинної медичної допомоги.

Незважаючи на зростання обсягів бюджетного фінансування охорони здоров'я, фінансуються не медичні послуги (їхня якість, своєчасність та ефективність), а утримання медичних установ, яке залежить від наявності будинків, ліжок, медичного персоналу тощо. Безперечно, необхідно збільшувати обсяги державного фінансування системи охорони здоров'я, але кошти мають використовуватися максимально ефективно і спрямовуватися на реальне поліпшення стану здоров'я населення. Суттєво розрізняються регіони і за доступом до якісних медичних послуг.

Передусім це позначилося на диференціації смертності немовлят (рис. 5.4). Варіація цього показника становить 71,7 % середнього по країні рівня: від 6,8 ‰ у Сумській області до 14,1 ‰ у Чернівецькій. Останнє цілком закономірно з огляду на те, що, за даними Держкомстату України, у 2005 році 25,5 % мешканців саме Карпатського регіону⁵ не змогли отримати медичну допомогу, придбати ліки чи медичне приладдя. Зрозуміло, що більше потерпають від недоступності медичної допомоги сільські мешканці – у містах хоча б первинні медичні послуги надаються незалежно від статків хворого. Проте у Києві всупереч очікуванню рівень смертності немовлят становить 8,5 ‰, що обумовлюється передусім прагненням лікарів направляти вагітних жінок з ускладненнями до столиці.



Рис. 5.4. Коефіцієнт смертності немовлят за регіонами України, січень–жовтень 2006 року, ‰ (без м. Севастополя)

За результатами самооцінок, приблизно третина населення України страждає від хронічних захворювань. Найвищим цей показник є на Вінниччині (46,0 %), найнижчим – в Івано–Франківській області (24,2 %). Показник хронічних захворювань обережно пропорційно корелює з регіональною варіацією бідності ($r=-0,443$): що заможнішими є мешканці регіону, то частіше вони відзначають у себе свої хронічні захворювання.

Істотно розрізняються регіони і за поширеністю основних хронічних захворювань: гіпертонії, ішемічної хвороби серця і артрозів (артритів), які сукупно визначають 76,5 % регіональної варіації частки хронічно хворого населення (рис. 5.5). На жаль, як свідчать результати аналізу, поширеність цих основних хвороб є доволі ко-

рельованою: є регіони, населення яких значно менше потерпає від перелічених хвороб, мешканці інших страждають значно частіше. Хвороби системи кровообігу найпоширеніші у промислових регіонах країни: на Харківщині (30 % населення), Донеччині (24,4 %), в Луганській (23,2 %) та Дніпропетровській (22,4 %) областях. Але й в аграрних областях понад 20 % населення хворіє на серце або судини: у Вінницькій (26,4 %), Черкаській (23,9 %), Полтавській (21,2 %), Закарпатській (20,5 %). На жаль, поширеність хвороб системи кровообігу супроводжується підвищеною смертністю від них.



Рис. 5.5. Поширеність основних хронічних захворювань серед мешканців регіонів України, 2005 рік, % (без м. Севастополя)

Регіональна диференціація середньої очікуваної тривалості життя при народженні (для жінок від 71,79 року на Житомирщині до 76,47 на Тернопільщині та для чоловіків від 60,00 років на Житомирщині до 66,37 року в Києві) обумовлена впливом широкого кола чинників – стану навколишнього середовища (передусім наслідків Чорнобильської катастрофи, яка вплинула на випереджаюче зростання смертності сільського населення в Київській, Житомирській та Чернігівській областях), умов зайнятості, стану безпеки на дорогах, криміногенності, особливостей способу життя тощо (рис. 5.6). Дуже тісний зв'язок між режимами смертності чоловіків і жінок одного регіону свідчить про те, що їх формують одні і ті самі чинники і гендерна специфіка виявляється виключно у силі цих чинників дії. Регіональна різниця між максимальною і

мінімальною тривалістю життя становить 6,37 року для чоловіків і 4,68 року для жінок, що значно перевищує стандартну різницю в європейських країнах. Такі відмінності притаманні, скоріше, різним країнам з різним рівнем соціально–економічного розвитку, а ніж різним регіонам однієї країни.

В усіх без винятку регіонах України середня тривалість життя жінок істотно перевищує аналогічний показник, розрахований для чоловіків. Ця різниця також є значно більшою, ніж в економічно розвинених країнах – *min* 9,77 року в Києві і *max* 12,55 року в Донецькій області. Характерно, що 89 % регіональної варіації зазначеної різниці пояснюється режимом смертності чоловіків, причому зв'язок є зворотним – що вище в регіоні смертність чоловіків, то менше гендерна різниця очікуваної тривалості життя при народженні.

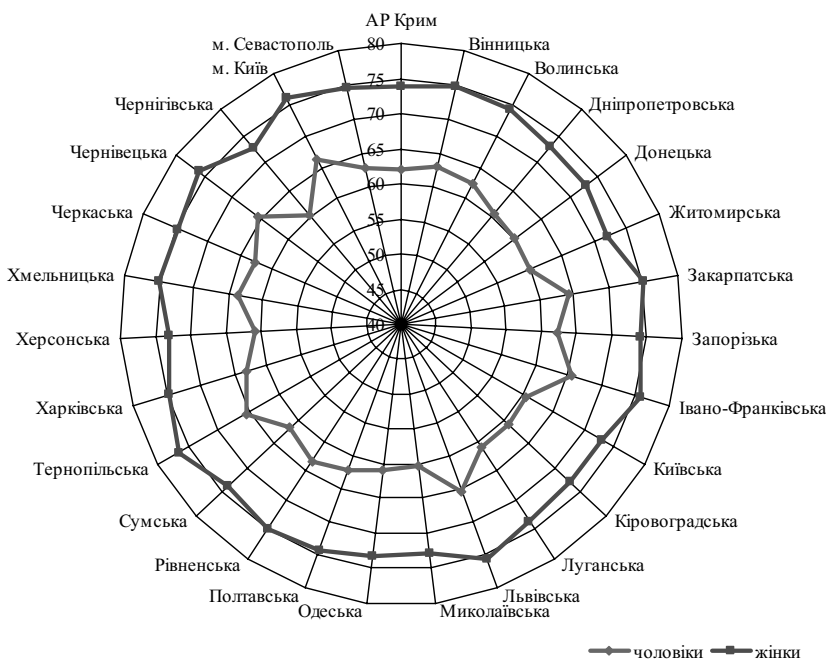


Рис. 5.6. Середня очікувана тривалість життя при народженні, 2005 рік, років

Безперечно, в контексті економічного розвитку найбільше значення має ризик смерті у віці від 20 до 60 років. В усіх без винятку регіонах України імовірність померти у цьому віці для чоловіків у понад удвічі вища, ніж для жінок. Усупереч очікуванням рекордсменами в цьому сенсі є не промислові, а аграрні регіони з високою

часткою сільського населення: Тернопільська область (у 3,3 разу), Чернігівська (у 3,2 разу), Волинська та Сумська (у 3,1 разу), Львівська (у 3,0 разу). Понад 40 % 20–річних чоловіків не доживає до 60 років 10 регіонах країни: Житомирщині (44,7 %), Донеччині (44,0 %), Чернігівщині (43,4 %), Київщині (43,1 %), Дніпропетровщині (42,9 %), Миколаївщині (42,7 %), Кіровоградщині (42,1 %), Луганщині (41,5 %), Одещині та Херсонщині (41,3 %). Практично в цих самих регіонах спостерігається підвищений ризик смерті жінок у віці 20–60 років: Одещина (18,0 %), Дніпропетровщина (16,5 %), Миколаївщина (16,4 %), Донеччина та Житомирщина (16,0 %), Херсонщина (15,8 %), Закарпаття (15,6 %), Кіровоградщина (15,4 %), Київщина, Луганщина та Крим (15,3 %).



Рис. 5.7. Ризик смерті у віці 20–60 років, за регіонами і статтю, 2005 рік (без м. Севастополя)

За всіма показниками смертності населення Україна далеко випереджає всі європейські країни за винятком Росії. Але у зазначених регіонах параметри режиму смертності, передусім чоловіків, взагалі не відповідають стандартам розвинених країн XXI сторіччя. Історичні аналоги треба шукати усередині минулого сторіччя, а географічні – в країнах, що розвиваються. Дуже важливою є відсутність будь-якого прогресу в цих регіонах, що обумовлює загострення демографічної кризи і прискорення процесу вичерпання людського потенціалу.

Рівень освіти населення

Висока освітня підготовка населення, зокрема професійна, є безперечним пріоритетом державної соціальної політики. В Україні, економіка якої має значну кількість кваліфікованих кадрів, цілком порівнювану зі стандартами економічно розвинених країн, конкурентні переваги на ринку праці та в заробітках надає тільки вища освіта (рис. 5.8)⁶, хоча значна кількість фахівців з вищою освітою вимушено працює не за спеціальністю⁷. Сьогоднішні випускники вищих навчальних закладів не завжди можуть знайти собі роботу, про що свідчать непоодинокі випадки звернень до Центрів зайнятості та подальшої перекваліфікації.

Відповідно нагальною необхідністю стає державне забезпечення високих стандартів якості освіти (у спосіб акредитації та ліцензування) у всіх навчальних закладах незалежно від місця їх розташування та форми власності й наближення професійної структури підготовки робочої сили до вимог ринку праці, не тільки сучасних, а й передусім майбутніх. Йдеться про регіональні ринки праці та регульовану внутрішньодержавну міграцію.

Практично не забезпечує конкурентоспроможності на ринку праці та відповідно належних доходів професійно-технічна освіта, що свідчить про необхідність докорінної модернізації професійної освіти, її адаптації до нових соціально-економічних умов. Особливо гострою є ця проблема в аграрних регіонах України, де ще збереглися професійно-технічні заклади, що спеціалізуються на підготовці кваліфікованої робочої сили для сільського господарства.

Проблеми загальної середньої освіти пов'язані не стільки з охопленням дітей відповідного віку⁸, скільки з якістю набутих знань, особливо у сільській місцевості та малих містах. До їх вирішення слід підходити дуже виважено.

Сьогодні в країні існують різні стандарти надання освітніх послуг, диференціація яких визначається переважно місцем проживання⁹, що суперечить нормам Конституції України, провокує формування спадкової бідності. Отже, необхідно здійснити реорганізацію шкільної мережі з урахуванням потреби в отриманні освіти високої якості як міським, так і сільським населенням.

Відповідно регіональні розбіжності в рівнях освіченості населення є надто значними. Зрозуміло, що рівень освіти селян є нижчим порівняно з рівнем міського населення. Але істотно розрізняються навіть області з приблизно однаковими рівнями урбанізації: так, питома вага осіб з вищою освітою серед населення віком від 25 років в АР Крим та Одеській області становить 36,5 %, у Черкаській області – 32,0 %, а в Чернігівській – 29,4 %, у сусідніх Вінницькій та Житомирській областях відповідно 34,4 % і 27,6 %,

Кіровоградській та Миколаївській – 31,3 % та 32,9 %. Відсутність попиту на кваліфіковану робочу силу на місцевому ринку праці разом з фактичною недоступністю вищої освіти формують низькі орієнтації населення на її здобуття у Волинській, Івано–Франківській, Тернопільській областях.



Рис. 5.8. Питома вага осіб з вищою освітою у складі населення 25–49 років, %



Рис. 5.9. Питома вага осіб віком 15–25 років, які не бажають отримати вищу освіту, %

На цьому тлі вигідно вирізняються досить високі показники визнання цінності високого освітнього рівня молоддю Дніпропетровської, Харківської та Львівської областей.

Неприйнятними є розбіжності у доступі населення, передусім молоді, до якісної освіти.

Це обумовлює надмірну диференціації питомої ваги осіб з вищою освітою у складі населення старше 25 років та позначається на показниках, що характеризують прагнення молоді набути високу професійно–освітню підготовку (рис. 5.9).

Соціальна інфраструктура

Проблеми розвитку притаманні як об'єктам соціальної сфери загального призначення (освітні, медичні, культурно–побутові тощо), так і спеціального призначення (обслуговування малозахищених та незапрацевдатних осіб та наданні соціальної допомоги). Зокрема, збільшується кількість громадян і груп населення, які потребують допомоги держави.

Якщо на початок 2001 року, за даними Міністерства праці і соціальної політики, різних видів соціальної допомоги потребували 861,6 тис. осіб, то у 2006 р. їх налічувалося вже понад 1 млн 600 тис. осіб.

Однією з ключових проблем розвитку соціальної сфери на місцях є незадовільне кадрове забезпечення. Ситуація погіршується несформованістю статусу соціального працівника, вкрай низьким рівнем заробітної плати та відповідно низьким рівнем підготовки фахівців у цій сфері. Нестача кваліфікованих кадрів призводить до збільшення навантаження на одного працівника соціальної сфери.

Так, якщо середнє таке навантаження по Україні у 2000 році становило 11 осіб на 1 соціального працівника, то у 2005 році воно зросло вже до 13 осіб, і ця тенденція триває. У окремих регіонах ці показники ще вищі. Наприклад, у Миколаївській та Хмельницькій областях навантаження у зазначений період зросло з 14 до 18 осіб, у Сумській – з 11 до 16, Волинській – з 10 до 15. Зазначена тенденція неминуче призводить до зниження якості соціальних послуг та ускладнення доступу громадян до них.

Низький рівень заробітної плати у сфері не сприяє збільшенню кількості зайнятих.

Так, за даними Державної служби зайнятості, в державних центрах зайнятості по Україні зареєстровано близько 80 тис. осіб з фахом, який є цілком прийнятним для роботи у соціальній сфері, однак цей обсяг трудових ресурсів не може бути використаний через зазначені вище проблеми.

5.4. Напрями соціального вирівнювання регіонів України

Інституційне забезпечення регіональної політики

Подолання соціальної нерівності регіонів України потребує зміни повноважень органів центральної та місцевої влади і адекватної трансформації системи фінансування, передусім бюджетного. *Якщо сьогодні йдеться про делегування частини державних функцій щодо соціального розвитку місцевим органам влади, то в майбутньому доцільно вести мову про чітке розмежування функцій.. Функції загальнонаціонального характеру мають виконувати центральні органи влади, і саме до них мають надходити необхідні кошти.*

Надання більшої фінансової самостійності органам місцевого самоврядування, трансформація взаємовідносин з центром, перерозподіл повноважень та відповідальності між рівнями влади щодо надання соціальних послуг населенню, вдосконалення механізму міжбюджетних трансфертів, збільшення доступу органів місцевого самоврядування до кредитних ресурсів, зміни у фіскальній політиці нададуть можливість повніше і ефективніше використовувати наявний потужний потенціал великих промислових міст для забезпечення кращої якості життя населення і впливу на загальнонаціональний соціально–економічний розвиток. Трансформація взаємовідносин центр – регіон має ґрунтуватися на встановленні нових критеріїв відповідальності керівників органів місцевого самоврядування і розпорядників бюджетних коштів (юридичної, фінансової та особистої) та впровадженні нових принципів та механізмів формування взаємовідносин влада – громадськість щодо формування програм, механізмів звітності та громадського контролю.

Для підвищення рівня фінансової самостійності органів місцевого самоврядування необхідно передати органам місцевої влади повноваження щодо надання соціальних послуг населенню: медичного обслуговування (за винятком центрів високої спеціалізації, орієнтованих на обслуговування всього населення країни), освітніх послуг (початкова та середня освіта), соціальної допомоги – у частині надання місцевих гарантій, транспортних послуг, послуг житлово–комунального господарства. Прикладом може бути соціальний захист населення: адресні соціальні допомоги, субсидії тощо. Сьогодні обов'язок призначення і виплати цих видів соціального захисту покладений на органи місцевого самоврядування, хоча формально вони фінансуються з місцевих бюджетів, необхідні кошти надходять з державного бюджету у вигляді субвенцій. Зважаючи на розвинену структуру Державного казначейства, доцільною є передача функцій призначення і виплати соціальної допомоги

ги Міністерству праці та соціальної політики як центральному органу виконавчої влади, до функцій якого входить соціальний захист населення.

Необхідно внести зміни до фіскальної політики, надаючи міській раді право встановлювати нові види місцевих податків та зборів та вдосконалювати існуючі (змінювати ставки та систему адміністрування) за погодженням з КМУ, скасовувати непрацюючі місцеві податки та збори. Доцільно також перевести податки, що сплачують учасники спрощеної системи оподаткування, до місцевого бюджету, а також зараховувати 100 % податку з доходів фізичних осіб – мешканців міста до міського бюджету. У тому числі перенести частку податку з доходів фізичних осіб (2 % загальної ставки) до доходів бюджету розвитку. З метою напрацювання досвіду доцільно попередньо провести експеримент у масштабах великого міста з розвиненою економічною структурою і зацікавленою місцевою владою.

Нагальною необхідністю є забезпечення доступу органів місцевого самоврядування до кредитних ресурсів через розміщення облігацій місцевих позик на міжнародних фінансових ринках, кредитування комунальних підприємств під гарантії органів місцевого самоврядування, створення фондів зворотних ресурсів для кредитування. Загалом диференціація рівнів життя, стану здоров'я, освіти населення України значно перевищує рівень, прийнятний для регіонів однієї країни.

Для виправлення ситуації необхідно якомога швидше змінити принципи сучасної регіональної політики, за якими бюджет і тільки бюджет є джерелом фінансування регіональних соціальних програм, а за надання всіх без винятку соціальних послуг відповідає держава в особі її центральних органів, і тільки вона делегує місцевій владі виконання частини своїх функцій у цій сфері, перераховуючи у місцеві бюджети необхідні кошти у формі трансфертів. Це не стимулює місцеву владу до пошуку додаткових джерел фінансування або ефективного використання наявних коштів.

Отже, необхідно передбачити внесення відповідних коректив до міжбюджетних відносин, механізмів фінансування освіти та охорони здоров'я, житлових програм, системи оподаткування доходів.

Враховуючи істотні регіональні розбіжності доступності населення до базових соціальних послуг, нагальною необхідністю є розроблення єдиних державних стандартів їх надання. Центральні органи визначають мінімальний рівень таких стандартів, здійснюють відповідну бюджетну політику, зокрема через трансферти дотацій, а місцеві органи влади можуть їх підвищувати за наявності потреб у населення і необхідних коштів.

Вирівнювання доходів населення різних регіонів

Регіональна диференціація заробітної плати визначається об'єктивними та суб'єктивними чинниками. До перших відноситься передусім специфіка регіональних економік, а до других – ступінь вміння і бажання місцевої влади впливати на ситуацію. Вкрай необхідний перехід від моделі конкурентоспроможності економіки, яка спирається на дешевизну (товарів, послуг і робочої сили) до моделі, орієнтованої на високу якість (товарів, послуг і робочої сили). Це позитивно позначиться на фінансовій стабільності регіонів України: призведе до зниження масштабів впливу кваліфікованої робочої сили та збільшення доходів місцевих бюджетів через зростання обсягів прибуткового податку. Проте механічне підвищення оплати труда держава можна забезпечити лише в бюджетній сфері, ризикуючи при цьому макроекономічною стабільністю і збалансованістю місцевих бюджетів, які фінансують більшість бюджетних установ. Підвищення мінімальної заробітної плати спричинить зростання середніх показників зарплати у недержавному секторі, але не миттєво, при цьому на малих підприємствах може зрости тінізація заробітків.

Для забезпечення дійсного зростання заробітної плати доцільно формувати ефективні стимули для роботодавців. Це може бути цільова підготовка кваліфікованої робочої сили коштом місцевих бюджетів або дольова участь роботодавця і місцевої влади у процесі такої підготовки, надання певних пільг та преференцій, що визначаються місцевими органами влади, спільна побудова гуртожитків тощо. Ще один напрям – участь представників місцевої влади в тристоронніх переговорах за аналогією з організацією процесу соціального діалогу на національному рівні. Місцева влада може виступити захисником прав найманих працівників, необ'єднаних у професійні спілки або інтереси яких профспілки належним чином не захищають.

Окремою проблемою є вирівнювання доходів за допомогою соціальних трансфертів – субсидій, допомог тощо. Сьогодні формально за це все відповідають місцеві органи влади, виплати також формально здійснюються з місцевих бюджетів. Але політику визначає центральна влада, а фінансування реально здійснюється з державного бюджету, кошти з якого у вигляді субвенцій і дотацій спрямовуються до місцевих бюджетів. Натомість, на думку авторів, ефективніше сконцентрувати всі функції на одному рівні – або на центральному (Міністерство праці та соціальної політики призначає субсидії і допомоги та фінансує їх через систему Державного казначейства), або на місцевому (місцеві органи влади формують систему соціальної допомоги вразливим верствам насе-

лення і фінансують її виключно з місцевих бюджетів, хоча останні, безперечно, мають поповнюватися за рахунок дотацій вирівнювання).

Потребу у соціальній допомозі можна зменшити, якщо оподатковувати доходи сім'ї, а не індивіда, як це робиться у більшості економічно розвинених країн. За цих умов ще на етапі обчислення суми податку з доходів, враховуються потреби утриманців, інвестиції в освіту, житло тощо, і потреба в допомозі визначається на завершальній стадії, і, безперечно, поширюючись на значно вужче коло осіб. Але за таких умов значною мірою нівелюватимуться регіональні розбіжності в наявних¹⁰ доходах.

Таким чином, значно ускладнюється адміністрування прибуткового податку, але спрощується адміністрування соціальних допомог.

Забезпечення доступності якісних медичних послуг

Для забезпечення доступності якісних загальних та спеціалізованих лікувально–профілактичних послуг усі повноваження і відповідальність щодо надання цих послуг мають бути передані місцевим органам влади. Водночас у функціях держави має залишитися формування мінімальних соціальних стандартів цих послуг:

- очікування прийому у лікаря загального профілю не більше 18 годин;
- очікування прийому у лікаря вузької спеціалізації не більше 24 годин;
- очікування допомоги у травмпункті не більше 1 години;
- очікування планової операції не більше 30 діб;
- очікування стаціонарного лікування не більше 12 годин після направлення;
- очікування швидкої медичної допомоги не більше 15 хвилин (у сільській місцевості не більше 25 хвилин) після виклику;
- 100 % доступність необхідних медичних послуг для осіб з особливими потребами;
- застосування графіку персонального лікування для найуразливіших верств населення.

Необхідність реформи системи охорони здоров'я стала зрозумілою ще за часів адміністративно–командної економіки. Основною метою цих реформ є поліпшення стану здоров'я населення на підставі забезпечення доступності якісної медичної допомоги, створення правових, економічних та організаційних умов надання медичних послуг, переорієнтації державної служби охорони здоров'я на запобігання захворюванням, насамперед інфекційним, зниження ризиків, пов'язаних із забрудненням та шкідливим впливом довкілля, у тому числі внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Реформа системи охорони здоров'я видається найскладнішою з усіх галузевих трансформацій. Система взаємовідносин між пацієнтом та лікувальним закладом (і його конкретним представником – лікарем, медичною сестрою тощо), яка існувала раніше і базувалася на адміністративних важелях, остаточно зруйнована, а нової не створено. Відповідно пацієнт виявляється абсолютно безправним – він реально не може обрати лікувальний заклад, лікаря, не може захистити себе від недобросовісного ставлення. Фактично ніхто не представляє його інтереси. Отже, формування адекватної ринковим умовам системи взаємовідносин пацієнт – лікувальний заклад є нагальним завданням.

На часі також розробка і запровадження механізмів багатоканальності, спланованості та диференційованості фінансування системи охорони здоров'я, забезпечення керованого розвитку платних медичних послуг та введення обов'язкового державного соціального медичного страхування, встановлення оптимального співвідношення між наданням медичних послуг і свободою їх вибору. Водночас необхідно забезпечити доступність медичної допомоги для соціально незахищених верств населення через законодавче визначення гарантованого рівня безкоштовного медичного обслуговування.

Крім цього необхідно на програмній основі забезпечити покриття витрат на профілактику та лікування соціальних хвороб, надання дорогих видів медичної допомоги, придбання особливо дорогого обладнання, будівництво нових об'єктів охорони здоров'я.

А також забезпечити розвиток інституту сімейної медицини. Для цього слід вдатися до таких кроків.

1. Розробити та впровадити систему освітніх стандартів для підготовки фахівців загальної практики (сімейної медицини); забезпечити наступність до- та післядипломної вищої медичної освіти з питань загальної практики / сімейної медицини.

2. Реорганізувати систему закладів охорони здоров'я відповідно до етапів впровадження сімейної медицини та пристосувати приміщення існуючих амбулаторно-поліклінічних закладів для надання послуг сімейної медицини.

3. Впровадити диференційований розподіл бюджетних коштів за рівнями надання медичної допомоги з урахуванням потреб первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини.

4. Створити правове поле діяльності лікарів загальної практики (сімейних лікарів), зокрема розробити і затвердити в установленому порядку угоди, що регулюють порядок взаємодії між лікарями загальної практики (сімейними лікарями), іншими закладами охорони здоров'я та населенням.

Фінансування зазначених медичних послуг можна здійснювати за схемою так званої передплати або лікарняних кас. Лікар за передплатою – це лікар загальної практики (сімейний лікар), якого на конкурсних засадах обирає місцева влада на визначений термін (наприклад, на рік), а заробітна плата фінансується з коштів тих мешканців, які передплатили обслуговування в нього. Такий лікар може обслуговувати 1000–1500 осіб, тобто кожний з потенційних пацієнтів має сплачувати на місяць приблизно 1 гривню¹⁴. Якщо населення влаштує якість медичних послуг, воно продовжує передплату. В іншому разі лікар втратить практику автоматично. Зазначені кошти може платити і не тільки населення, а, наприклад, підприємство. Така схема довела свою дієвість у багатьох країнах. Збереження (принаймні на перших етапах) системи безплатної медичної допомоги забезпечує для населення можливість вибору.

Одним з найважливіших пріоритетів реформування та розвитку системи охорони здоров'я є підвищення ефективності державної політики щодо формування здорового способу життя. З цією метою необхідно розробити та впровадити:

- систему заходів (економічних, адміністративних, соціальних, психологічних) стимулювання населення до здорового способу життя, викорінювання шкідливих звичок (куріння, зловживання алкоголем, нераціональне харчування тощо);

- заходи щодо економічного стимулювання підприємств, установ та організацій усіх форм власності, що здійснюють фізкультурно–оздоровчу і спортивну діяльність, сприяють розвитку самодіяльного масового спорту;

- комплекс заходів щодо розвитку масової фізичної культури.

У довгостроковій перспективі *необхідно забезпечити перехід від концепції охорони здоров'я як суспільного блага до концепції охорони здоров'я як надання медичних послуг.*

У середньостроковій перспективі доцільно сконцентрувати зусилля на істотному поліпшенні організації надання медичних послуг. Середньострокові пріоритети бюджетного фінансування системи охорони здоров'я передбачають створення передумов для наступного запровадження медичного страхування – спочатку добровільного, а потім загальнообов'язкового.

Головних змін потребує система управління (і відповідно фінансування) медичними закладами першого та другого рівня.

ЩЗ диференційованого фінансування, особливо спеціалізованої лікувально–профілактичної допомоги (другий рівень), кошти передбачаються за результатами надання медичних послуг населенню. Необхідно розробити мінімальні стандарти вартості надання медичних послуг і використати їх під час розрахунку транс-

фертів до місцевих бюджетів і контролю об'єктивності планування витрат на охорону здоров'я з місцевих бюджетів; вдосконалити формулу розрахунку трансфертів з метою повнішого врахування регіональної специфіки (демографічної, екологічної, виробничої тощо); запровадити ваучерну форму забезпечення ліками визначених категорій хворих (відповідно до існуючих програм, що фінансуються з державного бюджету); передбачити поступове розширення переліку цих категорій за збільшення бюджетних ресурсів; реструктуризувати мережу закладів спеціалізованої медичної допомоги та відповідних посад у загальній амбулаторно–клінічній мережі, запровадивши гнучкий механізм змін з метою забезпечення доступності населення до якісних медичних послуг.

Важливим елементом реформи системи охорони здоров'я є передача бюджетних витратків на фінансування медичних послуг установами першого та другого органам місцевого самоврядування обласного рівня.

Якісна первинна (і вторинна) медична допомога має знизити потребу в послугах спеціалізованої медичної допомоги, а кошти, зекономлені в результаті трансформації системи медичної допомоги на I–II рівнях, можна спрямувати на розвиток спеціалізованих клінік, що фінансуються з бюджету. З розвитком системи медичного страхування варто очікувати на формування потреби в платній спеціалізованій медицині – відповідно до попиту сформується і пропозиція у вигляді послуг приватних лікарень (їх фінансуватимуть великі корпорації). Сьогодні ж можна розраховувати тільки на державні установи.

Реформа системи охорони здоров'я принципово не зможе забезпечити швидке зниження захворюваності та смертності населення України, але може забезпечити рівний доступ до якісних медичних послуг, профілактику та лікування хвороб на перших стадіях їхнього розвитку всім верствам населення незалежно від місця проживання та матеріального становища.

Напрями забезпечення рівного доступу до якісних освітніх послуг

Проблема якості освітньої підготовки набула принципово нового значення з переходом до ринкової економічної системи. І пов'язане це передусім із змінами вимог до знань та професійних навичок, формуванням економіки нового типу – економіки знань. Якщо парадигмою педагогіки адміністративно–командної системи було набуття та відтворення учнями заздалегідь сформованих знань та сучасний світ вимагає не стільки готових знань, скільки навичок гнучкої поведінки і вмінь розв'язувати проблеми, що виникають за постійно змінюваних ситуацій.

Водночас надзвичайно складно вимірювати якість освіти – фактично всі існуючі індикатори вимірюють знання випускників середньої школи.

Аналіз існуючої ситуації спричинює до висновку про недостатність забезпечення переважної частини шкіл педагогічними кадрами належної кваліфікації, значну кількість осіб передпенсійного і пенсійного віку в учительському складі, низьку технічну, передусім комп'ютерну, оснащеність шкіл тощо. Водночас за рахунок бюджету фінансуються так звані елітні навчальні заклади, де вивчаються додаткові предмети, забезпечуються інші співвідношення учнів та викладачів, у кабінетах встановлене потрібне обладнання. Таким чином, в країні існують різні стандарти надання освітніх послуг, диференціація яких визначається переважно місцем проживання.

Враховуючи обмеженість бюджетних ресурсів та необхідність визначення довгострокових та середньострокових пріоритетів розвитку, доцільно сконцентрувати зусилля на реформі середньої загальної освіти. Її мета полягає у забезпеченні рівного доступу до рівних за якістю освітніх послуг. Для цього необхідно забезпечити всі школи кваліфікованими педагогічними кадрами, технічним обладнанням та підручниками, створити передумови оптимізації шкільної мережі у сільській місцевості, сформувати систему зацікавленості педагогів у результатах своєї діяльності та підвищенні кваліфікації, підвищити соціальний статус учителя. Потрібно розробити та реалізувати державну технічного переоснащення шкіл, що передбачає зосередження оснащення в базових навчальних закладах з можливістю їх використання всіма закладами.

Держава має визначити пріоритети у сфері загальної середньої освіти і дотримуватися їх, забезпечивши необхідне бюджетне фінансування у повному обсязі. Якщо уряд приймає політичне рішення щодо запропонованих аналітиками пріоритетів, вони мають знайти відповідне втілення у бюджетній політиці.

Установи загальної середньої освіти доцільно залишити в державному секторі у підпорядкуванні Міністерства освіти. Якщо вищі навчальні заклади можуть бути сконцентровані в окремих освітніх центрах, то середні – і особливо початкові – мають бути розміщені за територіальним принципом. Приватний власник не буде зацікавлений створювати навчальний заклад там, де попит на освітні послуги з різних причин обмежений, наприклад, у сільській місцевості чи в малих містах.

Таке підпорядкування не означає неможливості існування приватних середніх навчальних закладів, на які можна спрямовувати частину коштів, передбачених на освіту, і розміщувати там замовлення на підготовку учнів. У рамках переходу на програм-

но—цільовий метод формування і виконання бюджету необхідно запровадити на конкурсних засадах низку пілотних проектів щодо переходу від утримування освітніх закладів місцевою владою до оплати надання освітніх послуг установами різних форм власності. Необхідно також перейти до розрахунку освітніх трансфертів з використанням мінімальних стандартів вартості підготовки одного учня початкової та середньої школи.

Фінансування кожної конкретної школи за нормативами, базованими на кількості учнів і забезпечення в школах певної гнучкості в управлінні персоналом і оплаті його праці, за результатами аналізу досвіду Польщі, Словаччини, Угорщини та Чехії забезпечують вищу якість освіти¹². Проте не варто переоцінювати ефект фінансових важелів. Амбіції та налаштованість педагогічного персоналу тісно пов'язані з реальним бажанням учнів навчатися, та з розумінням ними своєї важливої ролі у сучасному суспільстві.

Упорядковуючи мережу початкових та середніх шкіл, необхідно передбачити організацію перевезення дітей до школи та шкільних інтернатів. Сьогодні для утримування початкової школи в населеному пункті достатньо 5 дітей відповідного віку. І ніхто з тих, хто приймає рішення про збереження чи закриття такої школи, не несе адекватної фінансової відповідальності. Понад те, за непрямыми ознаками можна дійти висновку, що і голова сільради, і працівники органів освіти більше зацікавлені у збереженні таких шкіл, ніж в їх закритті та організації перевезення дітей. Так звані малокомплектні сільські школи потребують значно більших витрат на утримання, але, як свідчить аналіз досвіду країн Східної Європи, в освітньому сенсі вони не мають істотних недоліків принаймні впродовж перших років навчання. При цьому сама наявність школи є потужним поштовхом для соціальної згуртованості та культурної ідентичності мешканців села.

Щодо вузів, то поступовий перехід від бюджетного утримування закладів вищої освіти до фінансування на принципах державного замовлення, звільнить державу від зайвих функцій (утримування будівель, придбання обладнання, вирішення питань кадрової політики тощо) і забезпечить вкрай необхідну гнучкість зміни професійної структури державного замовлення на підготовку фахівців. Безумовно, потребує визначення механізм приватизації і визначення статусу нинішніх державних вищих навчальних закладів та їхніх працівників, створення довгострокового прогнозу попиту на кваліфіковану робочу силу. Але це – вже практичні заходи. Нині потрібно концептуально визначитися щодо зазначеного кроку.

Зклади професійно—технічної освіти доцільно підпорядкувати Міністерству праці та соціальної політики і Міністерству освіти та

науки. Перше формує обсяги та професійну структуру підготовки кваліфікованої робочої сили, а друге забезпечує методичне керівництво цим процесом.

Загалом модернізацію системи освіти слід спрямувати на забезпечення її якості відповідно до новітніх досягнень науки, культури і соціальної практики. Управління системою освіти має здійснюватися на тристоронніх засадах – центральний уряд, місцева влада і школа. Директорам шкіл і педагогічним колективам необхідно надати більшу свободу дій, можливостей впливу на позицію влади. Значно більшу роль мають відігравати шкільні ради та батьківські комітети.

Висновки до розділу

Соціальна диференціація регіонів України є надмірно високою – це стосується практично всіх складових. При цьому диференціація за індексом людського розвитку істотно відрізняється від такої за економічними показниками, зокрема за рівнем ВДВ в розрахунку на одну особу. Це свідчить про те, що результати економічного розвитку в економічно розвинених регіонах не спрямовуються на гуманітарні цілі та не втілюються в розвитку людського потенціалу регіону.

Регіональна диференціація розвитку ринку праці, де формуються доходи і базові можливості населення, виявляється, зокрема, у різних рівнях безробіття та його тривалості. Вона свідчить про те, що сільське населення України, як і раніше, не має доступу до значно розвиненіших міських ринків праці, а регіональна диференціація обумовлює дискримінацію значної частини населення.

Високі регіональні розбіжності в оплаті праці, обумовлені галузевими відмінностями економіки регіонів і надмірною міжгалузєвою диференціацією заробітної плати, формують розбіжності в цінах, а отже, і в купівельній спроможності заробітної плати працівників бюджетної сфери, соціальних трансфертів і державних соціальних гарантій в цілому, тобто створюють складні проблеми у забезпеченні єдиних національних стандартів рівня життя населення країни, у подоланні бідності та становленні середнього класу.

За рівнем смертності населення Україна випереджає всі європейські країни за винятком Росії. А в деяких областях параметри режиму смертності, передусім чоловіків, взагалі не відповідають стандартам розвинених країн ХХІ сторіччя.

В країні існують різні стандарти надання освітніх послуг, диференціація яких визначається переважно місцем проживання, що спричинює надзвичайні регіональні розбіжності в рівнях освіченості населення і суперечить нормам Конституції України.

Надмірно висока диференціація регіонів за рівнем людського розвитку є результатом трьох основних чинників: об'єктивно існуючих розбіжностей економічного розвитку та спеціалізації економіки; різною якістю регіонального управління і різним ступенем адаптації до ринкових умов; збереженням жорсткої фінансової централізації, успадкованої від адміністративно–командної економічної системи.

Подолання соціальної нерівності регіонів України потребує зміни повноважень органів центральної та місцевої влади аж до повного розмежування функцій у майбутньому і адекватної трансформації системи фінансування, передусім бюджетного.

Надання більшої фінансової самостійності органам місцевого самоврядування, трансформація взаємовідносин з центром, зміна повноважень та відповідальності між рівнями влади щодо надання соціальних послуг населенню, удосконалення механізму міжбюджетних трансфертів, збільшення доступу органів місцевого самоврядування до кредитних ресурсів, зміни у фіскальній політиці створять можливість повніше і ефективніше використовувати наявний потужний потенціал великих промислових міст і загалом забезпечити вищий рівень життя населення в країні.

Необхідно якомога швидше змінити уявлення про джерела фінансування регіональних соціальних програм та відповідальність держави за надання всіх без винятку соціальних послуг. Це зовсім не стимулює місцеву владу до пошуку додаткових джерел фінансування або ефективнішого використання наявних коштів. Ситуацію необхідно змінити, передбачивши відповідні корективи у міжбюджетні відносини, механізми фінансування освіти та охорони здоров'я, житлових програм, системи оподаткування доходів.

Наявність значних регіональних розбіжностей у доступі населення до базових соціальних послуг вимагає розроблення єдиних державних стандартів їх надання. Держава має визначити мінімальний рівень таких стандартів, здійснювати відповідну бюджетну політику, зокрема через трансферти дотацій, а місцеві органи влади можуть їх підвищувати.

Джерела та коментарі

¹ *Людський розвиток регіонів України: методика оцінки та сучасний стан.* – К., 2002. – 123 с.

² *Тенденції захворюваності відбивають реально існуючі зміни під впливом цілої низки соціально–економічних чинників та зростання у складі населення осіб похилого віку та певною мірою трансформацію системи реєстрації хвороб.*

³Доклад о развитии человека. – М.: Изд-во «Весь мир», 2004. – С. 161–163.

⁴Ризик смерті у працездатному віці становить для чоловіків України 38 %, що майже у 5 разів перевищує такий показник для жінок.

⁵Склад економічних районів України, визначений РВПС України НАН України: Східний економічний район (Полтавська, Сумська, Харківська області), Донецький економічний район (Донецька Луганська області), Придніпровський економічний район (Дніпропетровська, Запорізька Кіровоградська області), Причорноморський економічний район (Одеська, Миколаївська, Херсонська області, АР Крим), Подільський економічний район (Вінницька, Тернопільська Хмельницька області), Центральний економічний район (Київська, Черкаська області, м. Київ), Карпатський економічний район (Закарпатська, Івано–Франківська, Львівська, Чернівецька області), Поліський економічний район (Волинська, Житомирська, Рівненська, Чернігівська області).

⁶Про це свідчать, зокрема, значно вищі рівні зайнятості та добробуту осіб з вищою освітою. Рівень освіти безпосередньо впливає на добробут не тільки окремої особи, а й всієї родини.

⁷70 % осіб з вищою освітою у галузі фізичних, математичних та технічних наук, 46 % тих, хто має вищу освіту з біологічних, агрономічних та медичних наук, 76 % фахівців у сфері прикладних наук і техніки

⁸В Україні цей показник є досить високим.

⁹Поряд із школами, в яких не вистачає викладачів належної кваліфікації і практично відсутнє належне обладнання, функціонують (і фінансуються з бюджету) так звані елітні школи, що працюють за іншими програмами.

¹⁰Тобто таких, які можна витратити на споживання або накопичення.

¹¹За сучасних умов середні витрати на охорону здоров'я становлять близько 7 грн у розрахунку на 1 особу, в тому числі у великих містах – 8,4 грн, у малих містах – 6,4 грн, у селах – 5,6 грн.

¹²Державне управління в перехідних економіках. Освіта на шляху реформ. – К.: Центр перспективних досліджень, 2002. – С. 14.

**ПРОБЛЕМИ СТРУКТУРНИХ ТА ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ЗМІН
НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ****6.1. Методологічна база структурних реформ
у перехідній економіці**

Визначальною характеристикою процесу глобалізації є глобальні економічні трансформації, причому стосуються вони не лише країн, що перебувають на етапі переходу від однієї соціально-економічної системи до іншої, а й країн, у яких не відбуваються радикальні зміни підвалин функціонування економіки та соціуму. Регулюючі (регуляторні) реформи є невід'ємним складником глобалізаційного процесу і відображають як намагання полегшити рух товарів, капіталів, робочої сили, так і протидію цьому за метою захисту національних економік з допомогою нетарифних та інших бар'єрів, зокрема структурних.

Регуляторні реформи, спрямовані, з одного боку, на поглиблення інтеграції у світове господарство, а з іншого – на захист національних інтересів, набувають особливої суперечливості у перехідних економіках. У ринкових економічних системах (розвинених чи тих, що розвиваються) регуляторні реформи можна розглядати як адаптивні до змінних умов внутрішнього середовища чи зовнішнього оточення. Для країн з перехідними економічними системами сфера впливу регуляторних реформ поширюється на базисні відносини між елементами соціально-економічної системи, тобто тими, що обумовлюють структурні зміни.

Теоретичні дослідження структурних змін в економіці (соціально-економічній системі держави як визначальної передумови подальшого розвитку) є доволі різноплановими: від розуміння структури як простого співвідношення елементів економічної системи до тлумачення її сутності як організованої сукупності, ком-

поненти якої взаємопов'язані і спрямовані на досягнення спільних цілей.

У вітчизняній економічній науці та практиці ще з початку 90-х років ХХ ст. реструктуризація економіки завжди визнавалася першочерговим пріоритетом поряд з комерціалізацією та лібералізацією внутрішньої і зовнішньої торгівлі, «малою» та «великою» приватизацією, лібералізацією цін, макроекономічною стабілізацією. Але декларування пріоритетності реструктуризації вищими органами державного управління не означало реальних змін, поготів теоретичне тлумачення категорій «структурні реформи», «реструктуризація», «структура економіки» тощо у практичних заходах було доволі розпливчастим.

Зазначимо, що категорія «структура» системи не повністю відповідає усталеному поділу економіки на секторні та галузеві компоненти. Більшою мірою цьому поняттю відповідає категорія «транзакція» («кошти (ціна) транзакцій»), що за сутністю є вартісним вираженням відношень між складовими елементами системи щодо виробництва, обміну та споживання (використання) товарів. Нерозвиненість (реформованість) сектору транзакцій є виявом недосконалої структури економіки, найвагомішим чинником відставання у економічному розвитку нашої країни порівняно з іншими країнами з перехідними економіками, обумовлює неможливість утримувати належні позиції у глобальній конкуренції.

У працях зарубіжних вчених категорії «структура економіки» і «структурні зміни» мають досить відмінні тлумачення: сукупність, складові якої взаємопов'язані, відіграють особливу роль, але слугують досягненню спільних цілей; структура нагромадженого фізичного і людського капіталу; зміни у структурі попиту, торгівлі і виробництва, зайнятості трудових ресурсів; зрушення у галузевій структурі економічної діяльності, розміщенні зайнятості; поділ економіки на первинні, вторинні та третинні сектори; співвідношення сучасних та традиційних секторів; послідовні зміни в економічній, індустріальній та інституційній структурах, що призводять до заміни традиційного сільського господарства новими галузями промисловості¹.

Особливу увагу до процесів індустріалізації як основної мети структурних змін та рушійної сили економічного зростання під впливом міжнародного руху капіталів приділено в неокейнсіанських теоріях. Так, *модель взаємозв'язку вивозу капіталу та темпів економічного зростання* (Р. Гаррод) встановлює залежність темпів зростання, формування заощаджень, руху торговельного балансу і експорту капіталу. За Дж. М. Кейнсом темп економічного зростання узалежнюється величиною інвестицій та їх співвідно-

шенням до заощаджень. При цьому економічне зростання поділяється на природне, тобто залежне від збільшення чисельності населення і використання потенційних можливостей збільшення обсягів виробництва; гарантоване – підтримуване підприємцями (у разі повного збігу з інтересами бізнесу); фактичне – реально існуюче у конкретний момент. Обсяги інвестицій узалежнюються зростанням чисельності населення, технічного прогресу і коефіцієнта «капітал–продукт». Для стабільного економічного зростання необхідно, щоб фактичне зростання, що відрізняється від гарантованого, досягало б рівня природного темпу зростання².

В країнах з низькою схильністю населення до заощаджень і високою до імпортування (хронічно пасивний торговельний баланс) існує необхідність імпорту капіталу. Саме до таких відноситься економіка України). Необхідність імпорту капіталу обґрунтовується низьким, близьким до стагнації, природним темпом зростання внаслідок нестачі капіталу, імпорт якого має сприяти збільшенню природного темпу.

Модель базується на припущеннях щодо гнучкої реакції підприємництва на зміни фактичних темпів зростання, інвестицій та заощаджень і відповідно посилення чи послаблення інвестиційної активності. Очевидно, що для перехідних економік, особливо пост-радянського типу, це припущення є не зовсім коректним насамперед через недосконалість інституційної побудови цих економік.

Динамічна модель (Е. Домар) базується на концепції впливу репатріації інвестиційних доходів на економіку країни–донора. Цей вплив визначається не стільки абсолютною величиною зростання доходів на експортований капітал, скільки співвідношенням темпів зростання доходів з темпом зростання ВВП країни, від якого залежить темп зростання експорту. Необхідність імпорту капіталу і, отже, лібералізація умов його залучення обумовлюється особливостями капіталоутворення в країнах з недостатнім розвитком економіки: нестачею фінансових заощаджень внаслідок низької схильності до заощаджень; нестачею реальних заощаджень через несхильність населення використовувати частину капіталів, зайнятих у виробництві споживчих товарів, для здійснення продуктивних інвестицій; нестачею валюти для придбання імпортних ресурсів внаслідок постійно від'ємного сальдо платіжного балансу³.

Неважко побачити, що вказані особливості повною мірою стосуються вітчизняної економіки. Варто зробити лише одне доповнення: нестача капіталу внаслідок структурних деформацій в економіці, пов'язаних із співвідношенням легального і нелегального секторів, нелегітимністю первинного нагромадження капіталу і зумовленого цим експорту національного капіталу з країни навіть за

значної нестачі фінансових чи реальних заощаджень. Певною мірою з цим пов'язана і схильність до інвестицій у швидкооборотні та високорентабельні галузі виробництва і обіг споживчих товарів, а не у продуктивний сектор економіки.

До складніших моделей економічного розвитку, що враховують більшу кількість чинників, відноситься **модель «трифазного розвитку» слаборозвиненої економіки** (Х. Ченері, А. Страут)⁴. Універсальними чинниками, на основі яких відбувається структурна трансформація економіки, є: спільні технологічні знання; подібність людських бажань; доступ на ті самі зовнішні ринки; нагромадження капіталу за умови збільшення доходу; зростання рівня вмінь, освіченості при збільшенні доходів. Період, протягом якого країна, що розвивається, потребує зарубіжного капіталу, розбивається на три фази, лімітуючи подальший розвиток специфічними чинниками кожної з компонент фаз.

Для першої фази це «кваліфікаційний ліміт» менеджерів, кваліфікованої праці, необхідних для зростання продуктивності інвестицій. Відповідно цим лімітом обмежується обсяг інвестицій, який може поглинути економіка. Зарубіжний капітал у цій фазі покликаний зменшити розрив між заощадженнями та інвестиціями, максимально можливими за наявної чисельності кваліфікованих трудових ресурсів. Протягом цієї фази відбувається збільшення граничної схильності до заощаджень, доки не буде забезпечене вирівнювання середньої схильності до заощаджень і норми інвестицій. Фаза закінчується, коли обсяг заощаджень досягає рівня здатності економіки поглинути інвестиції за наявного «кваліфікаційного ліміту», що, втім, ще не забезпечує самопідтримувального розвитку.

Друга фаза обмежується чинником нестачі інвестицій, рівень яких не дозволяє економіці розвиватися без зовнішнього припливу капіталу. Завершення цієї фази пов'язується з моментом досягнення середньої схильністю до заощаджень рівня необхідної норми інвестицій.

Найважливішим чинником стримування економічного зростання у третій фазі стає «торговельний ліміт», або нездатність експорту компенсувати зростання імпорту. У цій фазі само підтримувальне зростання, досягнуте наприкінці другої фази, перетворюється на стабільне зростання за умови подолання невідповідності структурної побудови економіки завданням експортної експансії та імпортозаміщення. Саме цим обумовлена необхідність структурної перебудови економіки за рахунок перерозподілу інвестиційних потоків, що дозволило б подолати «торговельний ліміт» – знизити граничну схильність до імпортування і забезпечити вищі темпи зростання експорту порівняно з темпами зростання ВВП.

Наведені моделі розглядають економічне зростання лише як функцію імпорту зарубіжного капіталу. Але акцент на подоланні дисбалансу між інвестиціями і заощадженнями, імпортом та експортом не вирішує проблему ефективності використання імпортованих капітальних ресурсів, залежності інвестиційного процесу від зрушень у структурі соціально–економічної системи країни, перерозподілу інвестиційних потоків, зовнішніх чинників такого перерозподілу і, головне, ролі держави у цьому процесі та обумовленої ним перебудови структури економіки.

У розглянутих моделях під «структурою» розуміється просте співвідношення елементів соціально–економічної системи (галузей, секторів, відтворювальної структури тощо). Однолінійність та статичність причинно–наслідкових зв'язків цих моделей істотно зменшують їхню прикладну значущість, хоча й не заперечують теоретичну вагомість.

Модель системної динаміки світового розвитку (Д. Форрестер) визначає основні рівні, на яких будується структура світової економіки: населення; капіталовкладення; природні ресурси; частка фондів, інвестованих у сільське господарство; забруднення (рівень забруднення)⁵. Порівнюючи цю модель з розглянутими вище, можна припустити, що неврахування наведених елементів (рівнів) істотно знижує ступінь адекватності моделей реальним економічним процесам. Ще очевиднішою стає необхідність врахування таких системних передумов структурних реформ, як роль держави та інституцій, якість людського капіталу (хоча частково вона й відображена у «кваліфікованому ліміті» другої фази розвитку економіки у моделі «трифазного розвитку») та зовнішніх впливів системи наддержавного регулювання як відображення глобалізації світових господарських зв'язків.

Структурні зміни в економіці – достатньо болісний процес, що впливає на рівень якості життя та рівень зайнятості значних верств населення. Державна політика структурних реформ та інституційних змін має зменшити втрати населення та його опір щодо структурних зрушень. Неоінституціональна теорія, наголошуючи на взаємодії між інституціями та організаціями, визначає напрям інституційної зміни як наслідок «замикання», що виникає від «...взаємозв'язку між інституціями та організаціями, які розвинулися під впливом структури стимулів, створених інституціями, і процесу зворотного зв'язку, за допомогою якого люди усвідомлюють своє становище і реагують на зміни у сукупності можливостей»⁶. Неврахування природи людської взаємодії і координації неокласичною теорією, яка добре пояснює розвинені ринкові відносини, особливо наочна для умов перехідних економічних систем.

Важко стверджувати, що у таких системах поведінка людини зумовлена «раціональними виборами», оскільки відсутній історичний досвід ринкової поведінки, неофіційні обмеження домінують над офіційними правилами, а до того ж відсутні або повністю не сформовані інституції та організації з контролю за дотриманням цих правил. Перехідних економік повністю стосується висновок Д. Норта щодо країн «третього світу» про ненадійність виконання контрактів «... не тільки внаслідок двозначності юридичної доктрини (витрати на вимірювання), але й внаслідок невизначеності поведінки виконавця»⁷. Саме цим обумовлені «неефективність прав власності, високі, у тому числі «тіньові» трансакційні витрати, які перетворюють ризик обміну у невизначеність»⁸.

Таким чином, за Д. Нортом «... інституційна основа, що визначає засадничу структуру виробництва, має тенденцію увічнювати економічну слаборозвиненість»⁹. Пов'язуючи структурні зміни у процесі економічного розвитку з поступовою перебудовою інституційної основи, взаємозв'язків між офіційними і неофіційними правилами, неоінституціоналізм наголошує на «еволюційному шляхові їх розвитку упродовж століть», істотно відмінних результатах запозичення інституцій передових розвинених держав для різних країн. Причому еволюційний шлях стосується і державної політики щодо формування організацій, їхнього впливу на інституції і відповідно на інноваційні зміни у структурі економіки.

Моделі структурних реформ, розроблені в межах так званої «концепції допомоги розвитку», спрямовані на зовнішні чинники економічного розвитку і відповідні структурні зміни, що істотно обмежує сферу їх застосування як підґрунтя структурних реформ у перехідній економіці. До того ж лише в окремих країнах–реципієнтах допомоги необхідні структурні зміни справді відбуваються, зумовлюючи економічне зростання, базоване на технологічних змінах. Невизначеним залишається і місце структурних реформ у тлумаченні розглянутих моделей у загальній сукупності трансформаційних реформ. Якщо для країн, що розвиваються, регуляторні реформи і структурні зміни як їхня компонента, не мають характеру докорінної трансформації, то для перехідних економічних систем трансформація є переломною для всіх елементів соціально–економічної системи. Саме тому розгляд структурних реформ як частини реформ трансформаційних потребує системного підходу та аналізу.

Важливо зазначити, що структурні реформи у перехідних економіках, здійснені протягом 1989–2006 років, розглядалися як супутній результат трансформаційних реформ. Причому генеральна мета трансформації також чітко не окреслювалася. Очевидно, що

вважати завершальною метою перебудову соціально–економічної системи «за прикладом приватної ринкової економіки Західної Європи» є досить спірним питанням. Трансформація – це певний тип інституційної зміни, яка відрізняється від поняття еволюції (Г.–Ю. Вагенер), і під час трансформації відбувається процес заміни старої політичної, економічної та соціальної системи або її фундаментальних засад на нову систему. Передбачається, що основні компоненти трансформаційного процесу – цінова лібералізація внутрішнього та зовнішнього секторів, макроекономічна стабілізація, реформа фінансового сектору та реструктуризація підприємств – дозволяють створити економічний порядок, що відповідає капіталістичній ринковій економіці.

Сукупність системних трансформаційних перетворень, наведений у меморандумі Світового банку для України 1992 р., передбачала: макроекономічну стабілізацію; мікроекономічну стабілізацію і структурну перебудову економіки; створення «ринкової конкуренції на основі лібералізації цін і розподілу; застосування зваженої і конкурентної соціальної політики. Отже, структурні реформи мали підпорядкований або похідний характер щодо класичних заходів макростабілізації чи лібералізації. При цьому зарубіжні економісти наголошують на необхідності структурної перебудови виробничих систем «фізичних інфраструктур» та «гуманітарних інфраструктур», на важливості й тривалості «фази структурного коректування», хоча основний акцент при цьому зауважено чи явно зроблений на галузевій структурі економіки як співвідношенні окремих галузей і секторів економіки.

6.2. Еволюція поглядів на роль структурних змін у трансформаційному процесі

Отже, структурні зміни розглядаються переважно як похідні або супутні результати трансформаційних реформ, здійснюваних за радикальними чи градуалістськими моделями. Причому на початку трансформаційного періоду була відсутня достатньо цілісно окреслена стратегія і тактика проведення реформувальних заходів, що базувалася б на науковій теоретико–методологічній базі. У моделі економічної трансформації країн СНД, реалізованій методами «шокової терапії» у країнах ЦСЄ та Балтії чи поступовими (точніше, хаотично–ситуативними методами), можна знайти як елементи монетаристських теорій, так і положення лібералізму та неокейнсіанства, поєднані з ідеями інституціональної теорії. Але успішність застосування тих чи інших моделей у країнах, що розвиваються, у тому числі Латинської Америки, Азії та ЦСЄ, ще не за-

безпечувала бажаний ефект у якісно інших за структурною побудовою економічних системах пострадянських країн.

У програмах реформ країн ЦСЄ наприкінці 90-х років вже сформульовано більш-менш чіткі стратегічні орієнтири подальших перетворень (подвоєння заможності поляків протягом 10-ти років, забезпечення річних темпів зростання до 6,5 %, зниження інфляції до 5 % у 2000 р., безробіття – на 30 %) і, що найголовніше, акцентовано на важливості й взаємопов'язаності структурних реформ і засобів поточної макроекономічної політики. Поряд з продовженням приватизації, дебюрократизацією економіки, реформою державних фінансів пріоритетними визнаються програми реформи ринку праці, житлового будівництва, сільського господарства, системи соціального страхування, охорони здоров'я. Неоднозначним є відтермінування реформ соціальної сфери в Угорщині, надмірна «заборгованість підприємств за кордоном» у Чехії, «узалежнення від короткотермінового (спекулятивного) капіталу» у Південній Кореї.

Неоднозначні також результати трансформації та зумовили радикальну зміну підходів до ідеології реформ у перехідних економіках з боку експертів Світового банку. Необхідними умовами ефективної трансформації визнаються розробка концепції розвитку на довготривалий період (15–20 років) та стратегічний підхід до визначення послідовності програм і проєктів реформ¹⁰ (Дж. Вульфенсон). Зважаючи на неефективність трансформаційних процесів у більшості країн з перехідною економікою, Світовий банк у 1999 р. запропонував Концепцію комплексного розвитку (ККР), основна ідея якої полягала в рамковому підході до оцінки національних програм розвитку, метою якого є стимулювання економічного розвитку та зниження рівня бідності. Була запропонована «Матриця ККР», яка окреслювала умови стабільного розвитку держави та підвищення рівня соціального захисту: структурні потреби розвитку – чесний уряд, ефективна правова та судова системи, чітко організована та врегульована фінансова система, ефективна система соціального забезпечення та соціальні програми; людські потреби – освіта та знання, охорона здоров'я та проблеми населення; фізичні потреби – водопостачання та каналізація, електропостачання, шляхи, транспорт та телекомунікації, охорона навколишнього середовища і питання культури; спеціальні стратегії – розвиток села, міста і приватного сектору. На жаль, незважаючи на досить тривалий час, що минув після оприлюднення згаданої Концепції, у нашій країні так і не були розроблені недекларативні програми послідовних структурних зрушень, які могли б пом'якшити негативні наслідки початкових етапів несистемної трансформації, особливо на мезо- та мікрорівнях управління економікою.

Акцент на структурних реформах у процесі суспільних та економічних трансформацій потребує пильнішої уваги до самого поняття «структура», тим більше, що й у працях провідних теоретиків і практиків реформ воно недостатньо чітко окреслене. З погляду теорії системного підходу під структурою соціально–економічної системи країни будемо розуміти елементи моделі складу цієї системи та, що особливо важливо, взаємозв'язки між ними, які, зі свого боку, окреслюються інституціями (формальними і неформальними правилами та організаціями, що забезпечують їх дотримання). Відповідно зміни моделі складу системи і взаємозв'язків (взаємовідношень) між елементами будемо вважати об'єктом структурних реформ, а інституцій, які ці зміни забезпечують, – сутністю інституційних зрушень у соціально–економічній системі.

Формування та досягнення цілей структурних реформ у перехідних економічних системах країн СНД (за винятком країн Балтії) та ЦСЄ суттєво відрізняються. В останніх процес приєднання до Європейського Союзу автоматично визначав першочергову пріоритетність реструктуризації народного господарства з метою швидкого і тривалого зростання. З іншого боку, самі критерії членства в ЄС ставали цільовими орієнтирами для поглиблення процесу трансформації економіки та прискорення структурних реформ. Для країн СНД, зокрема для України, відсутність аналогічного зовнішнього чинника та стратегічних орієнтирів трансформаційного процесу зумовили не лише відсутність окресленої концептуальної моделі суспільно–економічного розвитку, а й декларативність і незавершеність структурних реформ та їхньої інституціональної бази.

6.3. Характеристика структурних диспропорцій та деформацій

Неоднозначність впливу неоліберальних трансформаційних реформ на економічне зростання країн з перехідною економікою особливо простежується у структурних диспропорціях на мезо– і мікрорівнях управління економікою. Підкреслимо, що ані теоретичні моделі структурних перетворень, ані теорія та практика реформ у перехідних економіках, взагалі не розглядають територіальну структуру економіки як предмет дослідження і об'єкт впливу структурних реформ. Зазначимо, що деформації структурної будови регіональної підсистеми та національної економіки загалом тотожні, хоча й мають особливості для різних регіонів.

Відсутність реальних структурних змін в економіці нашої країни, у тому числі й на регіональному рівні, обумовлена сукупністю таких взаємопов'язаних проблем.

1. Методологічною хибністю визначення поняття «структура» соціально–економічної системи, звуження його лише до співвідношення елементів складу системи, а не відношень між цими елементами.

2. Неокресленістю структурних деформацій у кількісному (співвідношення елементів складу системи) та якісному (відношення між елементами) вимірі як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні управління.

3. Невизначеністю місця, ролі та сутності структурних та інституціональних реформ у процесі трансформації економіки та суспільства, а відповідно і системи цілей та пріоритетів інституціональних та структурних змін, суб'єктів та об'єктів реформувальних впливів.

З метою глибшого аналізу наслідків трансформації в економіці України, враховуючи запропоноване вище тлумачення поняття «структура», зупинимось на кількісних характеристиках структури регіональної соціально–економічної підсистеми, додатково оцінимо деякі показники регіональних структурних змін та структурних змін окремих секторів і галузей.

Незважаючи на загальну тенденцію до зростання абсолютної кількості малих підприємств в Україні (з 3,7 тис. у 1995 р. до 295,1 тис. у 2005 р.) їхня частка за регіонами змінювалася досить хаотично. Зокрема у Києві цей показник у відповідних роках змінювався з 12,4 % до 17,8 %, у Донецькій області – зменшився з 14,7 % до 9,19 %, Дніпропетровській – з 9,5 % до 6,7 %, у Харківській – з 8,9 % до 6,4 % загальної кількості малих підприємств в Україні. Це свідчить про неоднорідність показника індексу структурних змін (ІСЗ), що демонструє стабільні тенденції до зростання порівняно з 1995 р. в одних областях (Вінницька – з 62,0 % у 2000 р. до 78,9 % у 2005 р., Чернігівська – з 35,9 %, до 49,4 %, Київська з 9,4 % до 35,8 % та у м. Київ – з 13,9 % до 44,9 %), і різке зменшення в інших (Донецька – з –22,4 % до –39,9 %, Івано–Франківська – з 10,7 % до –0,97 %, Львівська – з 10,1 % до –2,3 %, Полтавська – з –4,5 % до –11,8 % та Сумська – з 14,1 % до 0,9 %). При цьому інтенсивність структурних змін порівняно з 1995 р. стабільно висока у Дніпропетровській (63,8 % у 2000 р. з незначним поступовим зниженням до 56,3 % у 2005 р.), Донецькій (63,2 % та 112,7 % відповідно), Харківській (52,4 % та 47,9 %) областях, м. Київ (33,1 % та 86,1 %). До певної міри стагнаційними з огляду на інтенсивність структурних змін щодо частки малих підприємств можна вважати показники Івано–Франківської області (у 2000 р. порівняно з 1995 р. – 5,3 %, у 2005 р. – 0,27 %), Львівської (10,9 % та 0,74 %), Сумської (5,4 % та 1,4 %), Хмельницької (2,7 % і 3,0 %), а також Чернівецької областей (0,8 % і 0,9 %).

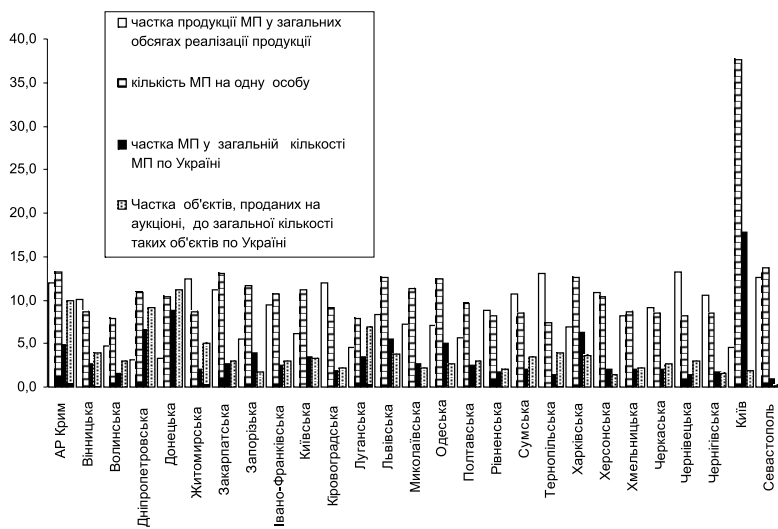


Рис. 6.1. Окремі показники розвитку суб'єктів господарювання за регіонами у 2005 р.

Загалом станом на кінець 2005 р. мали місце значні регіональні диспропорції щодо кількісних та якісних показників діяльності малих підприємств (рис. 6.1)¹¹. При цьому, як видно з рис. 6.1, беззаперечними лідерами за показником кількості МП на одну особу та частки МП у загальній кількості МП в Україні є м. Київ (відповідні показники становлять 37,6 % та 17,8 %), Донецька (10,4 % та 8,8 %), Дніпропетровська (10,8 % та 6,6 %) та Харківська (12,5 % та 6,4 %) області. Парадоксально, але питома вага м. Київ та згаданих областей у загальних обсягах реалізації продукції малих підприємств по країні надзвичайно низька (4,5 %, 3,3 %, 3,2 % та 6,9 % відповідно).

Одним з пояснень такого стану справ, на думку автора, є не лише переважання у цих регіонах великих підприємств, а й високий рівень тінізації та непрозорі умови здійснення підприємницької діяльності, зумовлені вже згадуваним нелегітимним накопиченням первинного капіталу. Підтвердженням цього є частка об'єктів, проданих на аукціонах від початку приватизаційного процесу (1992 р.), до загальної кількості таких об'єктів в Україні (табл. 6.1).

Для порівняння: областям-аутсайдерам за кількісними показниками притаманні високі якісні характеристики, зокрема у Вінницькій області частка МП у загальній кількості МП в Україні складає 2,7 %, кількість МП на одну особу – 8,7, проте частка МП у загальних обсягах реалізації продукції складає 10,1 %, а кількість

об'єктів, проданих на аукціонах, – 3,9 % загальноукраїнського показника (628 об'єктів загалом, або 7 на одну особу). Ті самі показники у Житомирській області мають значення 2,1 %; 8,7; 12,5 %; 5,0 % (796 об'єктів загалом, або 11,4 на одну особу); у Тернопільській 1,5 %; 7,3; 13,1 %; 3,9 % (624 об'єктів загалом, або 10,4 на одну особу).

Таблиця 6.1

**Окремі показники розвитку підприємництва
за регіонами у 2005 р.¹²**

Показник	Вінницька	Дніпропетровська	Донецька	Житомирська	Тернопільська	Харківська	м. Київ
Частка МП у реалізації продукції, %	10,1	3,2	3,3	12,5	13,1	6,9	4,5
Кількість МП, тис. одиниць	7,8	19,4	26,0	6,07 9	4,40	18,8	52,6
Чисельність населення, млн осіб	0,9	1,8	2,5	0,7	0,6	1,5	1,4
Кількість підприємств на одну особу	8,7	10,8	10,4	8,7	7,3	12,5	37,6
Частка МП у загальній кількості МП в Україні	2,6	6,6	8,8	2,1	1,5	6,4	17,8
Кількість об'єктів, що змінили форму власності через аукціони, за регіонами від початку приватизації	628,0	1450,0	1774,0	796,0	624,0	572,0	292
Кількість об'єктів, що змінили форму власності через аукціони за регіонами від початку приватизації, на одну особу	7,0	8,1	7,1	11,4	10,4		3,8
Частка об'єктів, проданих на аукціоні, до загальної кількості таких об'єктів в Україні	3,9	9,1	11,2	5,0	3,9		3,6

Проте якщо розглядати структурні зміни щодо частки малих підприємств порівняно з попереднім періодом, то практично в усіх регіонах можна констатувати певну стагнацію (показник інтенсив-

ності структурних змін у 2005 р. варіював від 0,12 % у Рівненській області до 3,29 % у Львівській, 4,48 % у Київській та 7,12 % у Донецькій областях). Найвищого значення цей показник має у м. Київ –19,2 %, а у решті областей індекс структурних змін набував переважно від’ємного значення¹³. Усе це вказує не на насиченість ніші сектору малого підприємництва, а насамперед на несприятливі умови його функціонування (недостатню дієвість програм підтримки малого бізнесу, неефективну інфраструктуру, істотні перешкоди під час відкриття, функціонування та ліквідації підприємств).

Цікаво, що показник еластичності (співвідношення приросту кількості малих підприємств у регіоні до приросту малих підприємств у загальнонаціональному масштабі) у період 1995–2005 рр. був найнижчим у промислово розвинених областях: у середньому 0,54 у Харківській області, 0,51 у Дніпропетровській, 0,49 у Донецькій, – що свідчить про збільшення темпів зростання частки малих підприємств в Україні за рахунок менш промислово розвинених областей. До негативних тенденцій можна віднести високу інтенсивність структурних змін щодо показника частки реалізованої продукції малими підприємствами до загального обсягу реалізованої продукції (робіт, послуг) в окремих регіонах.

Загалом панельні дослідження свідчать про істотний зв’язок між кількістю малих підприємств у регіонах та створеною у регіоні доданою вартістю. Тому виявлена в окремих регіонах тенденція до скорочення частки малих підприємств або частки реалізованої ними продукції може негативно вплинути на динаміку валової доданої вартості цих регіонів.

Важливою для конкурентоспроможності регіону є структура промислових підприємств за видами діяльності. Хоча частка підприємств обробної промисловості у загальній кількості промислових підприємств залишається високою – у середньому 93,2 %, проте спостерігається зменшення приросту ІСЗ з –0,62 % у 2001 р. порівняно з 2000 р. до –1,72 % у 2005 р. з відповідною інтенсивністю структурних змін 11,19 % та 31,22 %. Натомість спостерігається значне зростання ІСЗ у сфері виробництва та розподілення електроенергії, газу та води (з 14,96 % до 37,75 % відповідно).

З метою оцінки потенціалу підвищення конкурентоспроможності регіону у стратегічній перспективі доцільно розглянути також динаміку та структуру інвестицій в основний капітал. У 2005 р. до п’яти регіонів України надійшло 43,4 % загальнонаціонального обсягу прямих іноземних інвестицій, зокрема м. Київ –22,1 %, Дніпропетровська область – 10,5 %, Одеська – 3,6 %, Київська – 3,6 % та Донецька – 3,6 % області. Аналогічна ситуація спостерігається і

у сфері інвестицій в основний капітал – 7 регіонів (м. Київ, Донецька, Дніпропетровська, Харківська, Одеська, Львівська та Київська області) акумулювали 61,21 % загальноукраїнського обсягу інвестицій в основний капітал: від 0,58 % у м. Севастополь та 0,81 % у Чернівецькій області до 20,91 % у м. Київ та 10,31 % у Донецькій області. Приріст ІСЗ при цьому характеризується від'ємним значенням та тенденцією до зниження у Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Луганській, Полтавській, Хмельницькій та Чернігівській областях (загалом, цей показник коливався у межах від -7,1 % до -20,4 % у 2000 р. та від -12,8 % до 29,6 % у 2005 р.). Незважаючи на високу частку інвестицій в основний капітал промислових підприємств порівняно з загальним обсягом інвестицій в основний капітал за видами економічної діяльності у 2005 р. (37,63 %), приріст ІСЗ характеризується чіткою тенденцією до зменшення (з -3,01 % у 2001 р. порівняно з 2000 р. до -10,21 % у 2005 р.). Суттєве зростання спостерігається у будівництві (з 44,02 % до 55,51 % відповідно) та оптовій і роздрібній торгівлі, торгівлі транспортними засобами, послугах з ремонту (з 37,66 % до 107,32 %), що певною мірою загрожує «перегрівом» економіки України, окремі ознаки якого вже спостерігаються на ринку нерухомості.

Не менш важливою в інвестиційному процесі є й географічна структура інвестиційних потоків.

З точки зору прискорення євроінтеграції України, позитивним слід вважати різкий приріст ІСЗ прямих інвестицій з Німеччини (з -11,54% у 2002 р. порівняно з 2001 р. до 8,71 % у 2005 р. та 365,3 % у 2006 р., тобто інтенсивність структурних змін в останньому році становила 508,0 %), Австрії (-1,34 %, 7,44 % та 117,81 % відповідно). До позитивних тенденцій варто також віднести відповідне зменшення ІСЗ для інвестицій з Кіпру (11,03 %, -8,29 % та -21,65 %), Віргінських островів (11,03 %, -8,29 % та -34,65 %), Швейцарії (16,69 %, 3,29 % і -44,3 %). Це з певними застереженнями може свідчити про зменшення рівня тінізації економіки. Непоганою тенденцією є також зменшення ІСЗ прямих інвестицій з таких країн, як США (3,42 %, -15,66 % та -36,24 %), Канади (-22,33 %, 10,86 % та -41,56 %), Об'єднаного Королівства (12,93 %, 2,33 % і -33,19 %), РФ (-6,36 %, 39,30 %, -38,70 %), Польщі (-6,13 %, -4,24 % та -36,44 %), Угорщини (-4,44 %, 3,46 % та 40,45 %). Для інвестицій з України ситуація також виглядає дещо хаотичною. Спостерігається відповідне зменшення ІСЗ щодо РФ (36,40 %, -7,61 %, -4,04 %), Польщі (37,88 %, 4943,13 %, -12,57 %), США (9,41 %, -11,80 %, -10,56 %), Узбекистану (649,10 %, 0,59 %, -20,03 %). Зростання (додатний приріст ІСЗ у 2006 р.) спостерігається лише стосовно Об'єднаного Королівства, де індекс інтенсивності структур-

них змін становить 120,52 %, та Австрії (3,66 %, 154,40 %, 40,76 %). Зважаючи на тісну кореляцію між показником обсягів інвестицій та валової доданої вартості регіонів (понад 0,92), це вимагає перегляду зовнішньоекономічної орієнтації України.

Іншим вагомим показником розвитку регіону та зростання його конкурентоспроможності є його позиція в інвестиційному процесі загалом, тобто частка у загальнонаціональній структурі інвестицій. Найпомітнішими змінами у регіональному розрізі є істотне зростання частки інвестицій у Дніпропетровській (з 4,8 % у 2000 р. до 10,5 % у 2005 р.) та скорочення у Донецькій (з 7,9 % до 3,6 %), Київській (з 8,8 % до 3,6 %) областях, м. Київ (з 33,9 % до 22,1 %). Загалом у 2005 р. спостерігалось істотне скорочення приросту ІСЗ у сфері прямого інвестування практично в усіх областях (від -75 % у Кіровоградській області до -6 % у м. Севастополь). Лише у Дніпропетровській області приріст ІСЗ характеризувався позитивним значенням і становив 12,5 %.

Загалом можна стверджувати про ефективніше використання інвестицій у регіонах України протягом 2001–2005 рр. порівняно з 2000 р. Про це з певним застереженням свідчить динаміка коефіцієнта кореляції взаємозв'язку прямих іноземних інвестицій в регіони та валовою доданою вартістю останніх (0,69 у 2000 р., 0,87 – у 2001 р., 0,86 – у 2002 р., 0,87 – у 2003 р., 0,88 – у 2004 та 0,88 – у 2005 р.). Натомість у структурі валової доданої вартості спостерігається зменшення приросту ІСЗ практично у всіх регіонах за винятком м. Київ, де у 2005 р. ІСЗ становив 56,12 %, а частка у загальноукраїнському обсязі – 17,78 %, та м. Севастополь (35,3 % та 0,64 % відповідно).

У структурі зовнішньоторговельного обороту негативні тенденції (зменшення ІСЗ щодо експорту) притаманні АР Крим (ІСЗ у 2001 р. порівняно з 2000 р. становив 18,18 %, а у 2005 р. зменшився до -9,09 %), Дніпропетровській (з -11,94 % до -13,43 %), Запорізькій (з -14,43 % до -20,62 %), Київській (з 11,76 % до -11,76 %), Миколаївській (з -18,92 % до -29,73 %), Одеській (з 0,00 % до -18,92 %), Тернопільській (з 0,00 % до -33,3 %), Черкаській (з -18,75 % до -37,50 %), Чернівецькій (з 0,00 % до -25,00 %), Чернігівській (з 0,00 % до -33,33 %) областях. Зростання ІСЗ щодо експорту спостерігається в Луганській (з 17,02 % до 34,04 %), Полтавській (з 23,33 % до 83,33 %), Сумській (з 0,00 % до 21,43 %) областях.

Проте така ситуація пояснюється досить незначною часткою цих областей (Луганська 5,8 % у 2004 р. та 6,3 % у 2005 р., Полтавська – 4,3 % та 5,5 %, Сумська – 1,5 % та 1,7 %), тому навіть незначне її збільшення призводить до значного приросту ІСЗ. Варто та-

кож зазначити, що коефіцієнт кореляції між валовою доданою вартістю та обсягами експорту має тенденцію до зменшення. Так, у 2000 р. його значення становило 0,91, у 2001 р. – 0,92, у 2002 р. – 0,87, у 2003 р. – 0,83, у 2004 р. – 0,80, та у 2005 р. – 0,84. Проте це свідчить, швидше, про зменшення рівня активізації політики експортної орієнтації, ніж про скорочення частки сировинного експорту, а отже, покращення структури зовнішньоторговельного обороту. 3–поміж областей, що характеризуються зростанням ІСЗ щодо імпорту, виділяються Київська (26,09 % у 2001 р. та 82,61 %), Хмельницька (25,00 % та 100,00 % відповідно) та Чернівецька (50,00% та 100,00%) області. Проте частка цих областей у загальній структурі імпорту незначна. У 2001 р. частка Хмельницької області становила 0,5 %, у 2005 р. 0,8 %, Чернівецької – 0,3 % та 0,4%, відповідно. У решті областей спостерігається або стабільне зменшення ІСЗ, або відбуваються неістотні зміни. Неоднозначною є тенденція до різкого зростання приросту ІСЗ щодо імпорту підприємств, що не звітують Держкомстату (тобто не подають статистичну звітність у регіональні управління Державного комітету статистики) – з 71,43 % до 1900,00 %.

Цікаво, що області–лідери за кількісними показниками є основними позичальниками. Зокрема частка кредиторської заборгованості у 2005 р. м. Києва становила 35,1 % загальноукраїнського показника, Дніпропетровської області – 13,1 %, Донецької – 12,3 % та Харківської – 5,9 %. Логічно припустити, що значні обсяги інвестиційних потоків та кредиторська заборгованість використовуються для розвитку регіонів, проте окремі тенденції ставлять під сумнів цю тезу.

Регіонами–лідерами за показником зростання індексу фізичного обсягу валового регіонального продукту у порівняльних цінах першого півріччя 2006 р. є м. Севастополь (121,5 %), м. Київ (112,9 %), Київська область (109,1 %), Рівненська (107,4 %) та Черкаська (107,2 %) області. При цьому Запорізька, Одеська, Донецька, Луганська та Дніпропетровська області посідають за цим показником відповідно 23, 22, 21, 20 та 16 позиції.

Крім того, аналіз динаміки показника темпів зростання реальної заробітної плати свідчить, що у лідерах перебувають Хмельницька (127,0 %, середній показник доходу на одну особу на місяць – 459,13 грн), Тернопільська (122,0 % та 391,8 грн відповідно), Кіровоградська (121,9 % та 442,8 грн відповідно) та Житомирська (121,4 % та 452,2 грн відповідно) області. А регіонами–аутсайдерами за цим показником є Київська (117,4 % та 522,6 грн), Запорізька (116,5 % та 552,1 грн), Одеська (115,4 % та 472,6 грн), Полтавська (115,4 % та 527,1 грн), Луганська (114,3 % та 481,7 грн), Донецька (113,1 % та 563,5 грн) області та м. Севастополь (112,5 % та 447,7 грн).

Таким чином, не можна стверджувати про тісну кореляцію показників надходження грошових та інвестиційних активів та соціально–економічного розвитку регіонів, що частково пояснюється неефективною структурою соціально–економічних систем регіонів України і вимагає зміни підходів до структурного планування.

Хаотичність, несистемність, недостатня наукова обґрунтованість структурних змін в економіці України, особливо у сфері малого та середнього підприємництва, інвестиційної та зовнішньоекономічної політики, призводить до структурних деформацій та диспропорцій не лише на загальнонаціональному рівні, а на регіональному. Внаслідок цього спостерігається недостатньо ефективне використання соціально–економічного потенціалу регіонів, що знижує рівень їх конкурентоспроможності.

Проте слід вказати, що аналогічні структурні диспропорції кількісного характеру тією чи іншою мірою виявилися у процесі реформ інших країн з перехідною економікою. Зокрема, у загалом успішній польській моделі після приватизації об'єктів частка зарубіжних інвестицій у приватизаційних надходженнях зменшилася з 81 % у 2000 році до 10 % у 2004 році. Спостерігалися й структурні диспропорції у галузевій спрямованості прямих зарубіжних інвестицій (ПЗІ): у п'яти країнах–лідерах трансформаційного процесу (Чехія, Угорщина, Польща, Словенія, Словаччина) станом на 2000 рік частка ПЗІ у сферу послуг, насамперед фінансових, та торговельних операцій склала майже 60 % загального обсягу в країні цього регіону, у переробну промисловість – близько 40 %, сільське господарство – близько 1 %. Тенденціями «постпiкового» періоду імпорту ПЗІ в Угорщині стали стабілізація інвестиційної активності на рівні 15 % загального обсягу ПЗІ в країні ЦСЄ; зростання обсягів експорту капіталу; втрата лідерства серед перехідних економік як за обсягами ПЗІ (5–те місце), так і у розрахунку на 1 особу (3–те місце). Поряд з подорожчанням вартості робочої сили, звуженням сфери інвестування головною причиною цього треба вважати домінування інтересів інвесторів над інтересами країни–реципієнта. У результаті посилюється регіональна концентрація ПЗІ (52,5 % кількості підприємств зареєстровано в м. Будапешт з обсягом ПЗІ на одну особу (11 тис. дол. США) у 2,5 рази вищим, ніж середній по країні, і у 17 разів вищим, ніж у регіоні з найнижчим обсягом ПЗІ); зменшується обсяг ПЗІ у розрахунку на одне підприємство (з 55 млн дол. у 2000 р. до 34 млн у 2003 р.); збільшується кількість підприємств з повністю зарубіжним капіталом. Аналогічна територіальна концентрація ПЗІ властива й для Польщі: сумарно понад 50 % загальної кількості фірм із зарубіжним капіталом локалізовано в Мазовецькому, Шльонському і Великопольському воєводствах.

Таким чином, у довгостроковому періоді не підтверджуються теоретичні положення щодо впливу імпорту капіталу на структурні зміни в економіці країни–реципієнта. Керуючись мотивами монопольної переваги та олігопольної поведінки, після захоплення ринку країни–реципієнта і знищення конкурентів ТНК істотно зменшують рівень інвестиційної активності, особливо у високотехнологічних галузях. Так, у Польщі у 1993–2000 рр. питома вага ПЗІ з обсягом понад 1 млн дол. США коливалася від 85,0 % до 93,4 %, у 2001 р. частка ПЗІ у виробничих високотехнологічних галузях дорівнювала лише 41,2 % (проти 62,7 % у 1997 р.), причому у випуску виробів з неметалевої сировини – 5,8 % (проти 14,0 %), електричного оптичного устаткування – 2,9 % (7,2 %), виробів з дерева – 2,4 % (5,9 %), у той час як у сфері фінансового посередництва – 23,1 % (17,7 %), торгівлі – 11,0 % (8,0 %), транспорту і зв'язку – 10,7 % (4,2 %) ¹⁴.

Тобто у довгостроковій перспективі імпорт капіталу деформує галузеву структуру економіки (точніше, співвідношення елементів складу соціально–економічної системи) та поглиблює диспропорції.

Загалом негативний вплив у перехідних економіках справляє імпорт капіталу й на структуру зайнятості. По–перше, концентруючись у високорентабельних, швидкооборотних галузях (торгівля, фінансові послуги, операції з нерухомістю) зарубіжні інвестори використовують незначну кількість трудових ресурсів – переважно для забезпечення імпорту товарів (послуг) або для отримання спекулятивного прибутку. По–друге, навіть інвестування у переробні галузі промисловості передбачає лише високорентабельні підгалузі (харчова промисловість), підгалузі з високим рівнем трудомісткості (легка промисловість, складальний цикл автомобілебудування, електротехнічної підгалузі) або підгалузі, орієнтовані на місцеву сировину та (або) низький рівень умов і оплати праці та захисту довкілля (металургійна, гірничодобувна). Істотною вадою якісного характеру процесу зарубіжного інвестування є низький рівень технологічності, а отже, й зовнішньої конкурентоспроможності новостворених робочих місць.

Якісні характеристики структурних деформацій виявляються у нецивілізованих формах відношень між елементами економічної системи. Найнебезпечнішою з таких форм є криміналізація підприємницького середовища та взаємопов'язані з нею тінізація економіки, корупція у всіх сферах економічного і суспільного життя. Саме ці структурні деформації обумовили недосконалість процесу первинного нагромадження капіталу у пострадянських економіках особливо під час приватизаційного процесу. Сумнівність легітимності капіталів, набутих протягом 1989–2006 рр., зумовлює

надмірну схильність власників до споживання, а не до заощаджень та інвестування у продуктивний сектор економіки. З іншого боку, більшість громадян, які не отримали своєї частки у процесі перерозподілу національного багатства або втратили заощадження в установах Ощадбанку СРСР чи в результаті застосування шахрайських фінансових схем, не мають ані можливостей, ані мотивації до заощаджень та інвестування. Втім важливішим є фактичне визнання суспільством домінування неформальних (нелегальних) правил взаємовідношень між елементами соціально-економічної системи як головної передумови ефективного функціонування суб'єктів господарювання.

Набувши значних масштабів, кримінальна діяльність посилила вплив на соціальні, економічні та політичні процеси. Кримінальне середовище стало гальмівною силою та структурною перешкодою у здійсненні соціально-економічних реформ, підвищенні рівня добробуту населення, забезпеченні стабільності, консолідації розвитку держави та зміцнення національної безпеки. Фактично відбулося «зрощування» легальних, напівлегальних та суто кримінальних суб'єктів господарювання, що унеможлиблює подальше ефективне структурне реформування соціально-економічної та суспільно-політичної системи держави.

Основними тенденціями розвитку криміногенної ситуації є такі.

1. Загальна кількість зареєстрованих злочинів у 2005 р. порівняно з 1990 р. зросла у півтора разу, засуджених осіб – майже у 1,5 разу. Проте протягом 2000–2005 рр. зафіксовано певне зменшення кількості зареєстрованих злочинів.

2. Зростання кількості злочинів за період 1990–2004 рр. спостерігалось в усіх областях України. Найнижчий (менше 30 %) рівень збільшення кількості злочинів зафіксовано в Дніпропетровській, Кіровоградській, Миколаївській, Одеській областях. Найнижчий показник має Одеська область – 12,5 %. У Вінницькій, Волинській, Закарпатській, Запорізькій, Івано-Франківській, Полтавській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Хмельницькій, Чернівецькій областях рівень злочинності зріс більше ніж на 65 %. Найвищий показник зростання загальної рівня злочинності спостерігався у Рівненській (85,4 %) та Закарпатській (91,4 %) областях. В абсолютних показниках найбільша кількість злочинів зареєстрована в Одеській області (26,0 тис.), Автономній Республіці Крим (26,3 тис.), Запорізькій (30,7 тис.), Харківській (37,4 тис.), Луганській (42,0 тис.), Дніпропетровській (53,9 тис.) та Донецькій (59,3 тис.) областях.

3. Збільшилася кількість такого виду злочинів, як пограбування, та злочини у сфері господарської діяльності. Так, у 2005 р. у порівнянні з 1990 р. кількість пограбувань зросла у 2,6 разу (47,1 тис.). Кількість

злочинів економічної спрямованості щороку зростає: якщо у 2003 р. було зареєстровано 8253 злочини у сфері господарської діяльності, то у 2004 р. – 9590 (на 21,1 %). Більшість цих злочинів скоюється в бюджетній сфері, агропромислового та паливно–енергетичному комплексах, сфері приватизації, банківській та зовнішньоекономічній діяльності, сферах високих технологій та інтелектуальної власності.

Соціально–економічними передумовами криміналізації підприємницького середовища є: несистемна, надмірно ліберальна стратегія реформування економіки, особливо у частині приватизації державного майна; низький рівень заробітної плати у державному секторі економіки; неефективність нормативно–розпорядчої бази щодо господарської діяльності; недовіра існуючих правових норм; правова незахищеність суб'єктів господарювання і власності; надмірне регулювання підприємницької діяльності; недостатня «прозорість» приватизації державного майна; нестабільність податкового законодавства, високий рівень податкового навантаження та його нерівномірність; низький рівень податкової дисципліни; поширення корупційних дій на різних рівнях влади та у судовій системі; відсутність сформованого і впливового громадянського суспільства (точніше, наявність лише окремих його елементів).

Поряд з проникненням організованої злочинності у легальні та напівлегальні сектори економіки, що трансформує значну їх частину у суто тінювий сектор, не меншу загрозу для економічної активності суб'єктів підприємництва має поширення організованої та неорганізованої злочинності. Пограбування, вбивства, замовні резонансні злочини щодо посадових осіб органів влади, що після заяв керівників правоохоронних та державних органів про невідворотність покарання злочинців і замовників не розкриваються, є разом з корупцією ключовим чинником зниження ділової активності та рівня інвестиційної привабливості для вітчизняних та іноземних інвесторів. За цих умов реальним інвестором є і залишаються представники кримінального і напівкримінального середовища, тінювого сектору економіки, що відповідно поглиблює структурні деформації в економіці, унеможливує цивілізовані відношення між елементами соціально–економічної системи і подальший розвиток.

6.4. Стратегічні пріоритети інституціональних та структурних змін на регіональному рівні

Концептуально стратегія інституціонально–структурних реформ та система заходів і методів їх реалізації визначається дієвістю держави, її законодавчої, виконавчої і судової гілок влади, а також політичних партій та громадянського суспільства (ЗМІ, релігійних

організацій, недержавних та асоціативних організацій) у формуванні інституціонального базису структурних реформ та забезпеченні неухильного дотримання формальних та неформальних правил економічного життя, взаємовідношень між елементами економічної структури. За часів незалежності України так зване «прокляття надлишку ресурсів» в умовах слабоінституціалізованої держави, нерозвиненого громадянського суспільства призвело до нелегітимного за сутністю первинного нагромадження капіталу у процесі перерозподілу національного багатства і подальшої «приватизації держави» економіко–олігархічними угрупованнями. Українська економіка набула рис антисуспільної: всупереч стратегічним інтересам розвитку суспільства інституції та організації формуються під впливом і в інтересах нелегітимних власників капіталу.

Певною мірою можна стверджувати, що тіньова економіка та її чинники та складники (корупція, криміналізація, нелегальний ринок праці тощо) набули в Україні характеру державоутворюючого елементу системи влади. У 2004–2006 рр. структурні деформації у взаємовідносинах між елементами економічної системи (бізнесом, державою, споживачами) посилилися внаслідок подальшої демократизації суспільства і, з іншого боку, недосконалості інституцій держави, особливо судової та правоохоронної системи.

Після виборів у 2004 р. та у 2006 р. висловлювалася думка, що зосередження в законодавчих органах влади представників бізнесу сприятиме швидшому формуванню інституцій за прикладом розвинених країн. Але, на погляд автора, вірогіднішим є інший сценарій розвитку подій – посилення боротьби за перерозподіл капіталів та інституційне закріплення його результатів. Передумовою цього є значна тінізація фінансування парламентських виборів у 2004 р., яке замінила адміністративний ресурс і обсяги якого лише для витрат, що підлягають оцінці, сягали 12–13 % ВВП країни у 2005 р. Правомірно припустити, що «інвестиції» за місця у прохідній частині списків до місцевих рад та Верховної Ради України потребуватимуть відповідної «окупності».

Посилення ролі фінансового складника у виборчому процесі тісно корелює з піками активності у тіньовому секторі (1994, 1998, 2002, 2004 роки), тобто остання є джерелом і мультиплікатором структурних деформацій. А набуття чинності змінами до виборчого законодавства з 1 січня 2005 р. фактично унеможлиблює залучення до представницької влади громадян без значних фінансових ресурсів.

Домінування у владі представників олігархічно–інсайдерських груп та «старих» галузей консервує структурну недосконалість економіки, обумовлює неможливість ініціювання та здійснення швидких структурних реформ на рівні законодавчої і виконавчої

влади. Можна припустити, що «старі» учасники економіки зацікавлені у збереженні існуючого становища, ініціюватимуть соціальні протести працівників галузей з відносно вищою оплатою праці, обумовленою короткостроковими факторними перевагами (природними ресурсами, можливістю у минулому зберігати енергомісткість виробництва, ціною праці, екологічними видатками). Посилення соціального напруження особливо вірогідне, враховуючи регіональну структуру галузей II–III технологічних укладів, концентрацію власності олігархічних груп в окремих галузях і регіонах, а також активність маргінальних політичних сил.

У той же час у середовищі потенційних прихильників структурних реформ, які могли б надати внутрішню підтримку структурним змінам через інститути громадянського суспільства, посилюються настрої соціальної апатії і зневіри: після виборів 2006 року за даними соціологічних опитувань більше 50 % населення країни не довіряє жодній політичній силі. Розглядаючи соціальний песимізм як негативну структурну зміну (відношення первинних елементів соціально–економічної системи до керуючої підсистеми – держави), звернемо увагу на загрозову динаміку цієї зміни: у 1991 р. активність виборців на референдумі та виборах Президента України складала 84 %; у 1998 та 2002 рр. на виборах до Верховної Ради, відповідно, 70,8 % та 69,3 %; у 2004 р. – 74,5 %; у 2006 р. – 68,3 %. Така тенденція істотно ускладнює формування дієвих інститутів громадянського суспільства як вагомого чинника прогресивних структурних змін і протидії структурним деформаціям в економіці та суспільстві.

Достатньо ускладненим видається й формування інституційної бази структурних реформ під впливом зовнішніх чинників, насамперед політики Європейського Союзу щодо України. Майже восьмирічний процес наближення українського законодавства до законодавства ЄС (стаття 51 Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС) у шістнадцяти сферах станом на 2004 р. мав такі результати: за даними UEPLAC із 234 аналізованих правових актів лише 26 вважаються повністю наблизеними і 62 дуже наблизеними. Для 146 актів зроблені перші кроки щодо імплементації, або подібні правові інструменти взагалі відсутні у правовому полі нашої країни¹⁵. Орієнтуючись на зовнішні чинники інституційних змін, потрібно вважати на два принципово важливі моменти. По–перше, це одностороння зацікавленість зовнішніх сил у здійсненні структурних змін, вигідних зарубіжним економічним агентам, всупереч національним інтересам. Це обумовлено тенденцією до трансферу структурних криз з економік розвинених країн у країни, що розвиваються, та з перехідними економіками. По–друге, законодавче чи нормативно–розпорядче закріплення норм і правил економічної по-

ведінки ще не означає їх ефективного дотримання, зважаючи на деформації у взаємовідношеннях між елементами соціально–економічної системи і слабкість громадянського суспільства в Україні взагалі викликає неабиякий сумнів. Втім, як свідчить досвід, взаємовідносин України з FATF, зовнішній вплив на дотримання інституційних норм може бути достатньо дієвим, враховуючи вразливість до них головних протидіючих структурним реформам сил (олігархічних фінансово–промислових груп, нелегітимних власників капіталу, представників тіньового бізнесу).

Таким чином, поєднання заходів з розвитку громадянського суспільства як найвагомішого чинника інституційно–структурних реформ з ініціюванням раціонального з погляду національних інтересів зовнішнього впливу видається реально можливою стратегією структурних змін. Концептуально важливим у цьому процесі є визнання первинності інституційного базису перед структурними реформами, що обумовлено неможливістю еволюційного формування необхідних інституцій як наслідку структурних змін під впливом «вільних ринкових сил». По–перше, «вільний» характер конкуренції є дещо умовним поняттям. По–друге, «вільні сили» псевдоринкової економіки нашої країни вже сформували таку систему неформальних інституцій тіньової економіки, подолання якої можливо лише за допомогою поєднання жорсткої протидії держави, громадянського суспільства і зовнішніх чинників впливу.

Необхідно однозначно визнати, що прогнозування, планування та оперативний моніторинг структурних змін в економіці регіону (як і держави загалом) є одним з головних завдань органів державної влади у посттрансформаційний період. При цьому не меншої чіткості потребує визнання того факту, що держава є недостатньо ефективною у здійсненні структурних реформ, а залучення її представників до цього процесу є джерелом корупції.

До найголовніших пріоритетів інституційно–структурних реформ відноситься ефективна протидія тінізації і криміналізації економіки та суспільства, масштаби яких унеможливають будь–які реформи і характеризуються як головна загроза національній безпеці країни. При об’рунтуванні основних напрямів стратегії декриміналізації підприємницького середовища і детінізації економіки загалом необхідно враховувати такі концептуально важливі аспекти.

1. Розробка методологічних основ стратегії легалізації підприємницької діяльності, які передбачають визначення об’єкта управлінського впливу, окреслення класу задач, до яких відноситься розв’язання проблеми тінізації. Особливості тінізації бізнес–середовища, передумови і чинники її поширення дозволяють розглядати як об’єкт стратегічного менеджменту проблему тіньової пове-

ділки, а як предмет управлінського впливу – суб'єктів господарювання легального та іллегального секторів. Оцінка масштабів іллегалізації та порівняння ступеня конкурентоспроможності іллегального та легального секторів дозволяють стверджувати про доцільність реалізації стратегії протидії на засадах «регенерації» тіньової компоненти соціально–економічної системи, її елементів і структури у сектор легального господарювання.

2. Різноманітність видів іллегального господарювання та поширення його на всі сфери економіки і суспільства зумовлює побудову стратегії протидії на засадах «багатофокусного» стратегічного менеджменту з використанням як економічних, так і адміністративних методів фокусного впливу на фактори конкурентоспроможності легального та іллегального секторів з акцентом на вдосконаленні інституцій легалізації підприємництва, зокрема таких складників, як: нормативно–методична база і організаційні форми оперативного моніторингу обсягів іллегальних операцій; система протидії монополізації та контролю за дотриманням добросовісної конкуренції; раціональне дерегулювання і ререгулювання підприємства; система узгодження інтересів суспільства і підприємства через посилення позицій громадянського суспільства.

3. Одним з ключових напрямів детінізації економіки розглядається руйнування фінансової бази тіньового сектору та організованих злочинних угруповань. Зазначимо, що у нашій країні майже не застосовується такий вид покарання, як конфіскація майна, у той час, як у законодавстві Італії, США, міжнародних документах саме йому відведена важлива роль. Наголосимо на тому, що запровадження податку на нерухомість (з прогресивною шкалою нарахування), майнова люстрація чиновників усіх рівнів, а також обов'язкове пояснення джерел надходження коштів на купівлю предметів розкошу (будинки, автомобіль тощо) для усіх без винятку фізичних осіб – це перший дієвий крок до детінізації економіки і суспільства. До такого висновку приходимо, зважаючи на неефективність суто контрольної–репресивних методів протидії процесу «відмивання брудних грошей», що підтверджується досвідом розвинених країн.

Доцільно також віднести до кримінальних злочинів такий вид тіньової активності, як «незаконне збагачення», що передбачено ст. 20 Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності, яка вже ратифікована Україною.

4. Виходячи з того, що корупційні правопорушення вчиняються в інтересах підприємств, організацій різних форм власності, необхідно ратифікувати Європейську Конвенцію про корупцію у контексті кримінального права, яка передбачає відповідальність юридичних осіб за дачу хабара, посередництво та «відмивання»

грошей. Новий український антикорупційний закон повинні бути узгодженими з міжнародно–правовими актами. Обов'язкового характеру повинна набути практика, що застосовується у провідних країнах світу щодо щорічного формування та публікації переліку дій економічних суб'єктів, що передують «відмиванню грошей» (так званих «предикатних злочинів»).

5. До основних економічних інструментів детінізації і декриміналізації підприємницького середовища доцільно віднести: зниження рівня оподаткування фізичних осіб; адміністративне усунення факторів, що стримують конкуренцію у сфері виробництва і збуту продукції; спрощення процедури створення і реєстрації підприємств; удосконалення системи оподаткування юридичних осіб та методів податкового обліку; запровадження системи податкових стимулів до нагромадження та інвестування коштів юридичними і фізичними особами; посилення репресивних заходів щодо корупції; залучення до реалізації стратегії легалізації представників міжнародних організацій, спеціалізованих на протидії нелегальному господарюванню, та громадянського суспільства.

Наведені вище стратегічні пріоритети та заходи, головним чином, стосуються деформацій у структурній побудові економічної системи, пов'язаних з якісними характеристиками структури – спотворенням взаємозв'язків між елементами системи, їх відхиленням від раціональних цивілізованих стандартів і норм взаємовідносин економічних агентів, споживачів товарів (робіт, послуг) та органів державної влади. Наголосимо, що без здійснення окреслених вище структурних зрушень якісного характеру будь–які структурні зміни кількісного характеру видаються неможливими.

Наближення до європейських стандартів і норм економічної діяльності, функціонування органів державної влади з відповідною імплементацією інституційної бази є необхідною передумовою для структурного планування на регіональному рівні, основними пріоритетами та заходами якого доцільно визначити наведені нижче.

По–перше, необхідно відмовитися у процесі подальшої приватизації від критерію максимальної вартості продажу, передбачивши його узгодження з регіональними програмами структурної перебудови конкурентних галузей з чітким акцентуванням на соціально–економічних інтересах регіону, підкріпленнях інституційними заходами та економічними стимулами і солідарною участю держави на передприватизаційному етапі у підвищенні вартості об'єктів, у тому числі приватизованих за участю зарубіжних інвесторів.

По–друге, потрібно запровадити економічно обґрунтовану систему інвестиційних стимулів та засобів державної підтримки структурних зрушень на регіональному рівні (податкові, митні преференції,

субсидії в сфері науково–дослідних робіт, інноваційної діяльності, розвитку інфраструктури, підготовки і перекваліфікації вітчизняного персоналу) з урахуванням поглибленого аналізу результатів функціонування спеціальних економічних зон та територій пріоритетного розвитку, їх впливу на реструктуризацію економіки на мезорівні (регіональному, галузевому) та мікрорівні.

По–третє, при обґрунтуванні інвестиційних преференцій та заохочень необхідно передбачити їх цільову орієнтацію на досягнення змін в структурі економіки регіону – усунення диспропорцій: в інноваційній та експортній структурі виробництва; територіальній структурі; співвідношенні малих, середніх і великих підприємств; структурі зайнятості (територіальній та галузевій) тощо. Системний характер заохочень передбачає збалансованість інтересів інвестора та регіону на основі стабільності та ефективності наданих стимулів, транспарентності діяльності економічних агентів, контролю за виконанням зобов'язань держави та інвестора, а також солідарної участі держави в зменшенні інвестиційних ризиків – фінансування передінвестиційних робіт, інвестиції у покращання якості людського капіталу (перекваліфікація, навчання виробничого вітчизняного персоналу та менеджерів), розвиток ринкової та фізичної інфраструктури (технологічних центрів, стратегічних послуг, зв'язку, шляхів сполучення тощо).

Важливо наголосити на інституційному закріпленні системи методів стимулювання структурних змін як на загальнодержавному (законодавча та нормативно–розпорядча база, цільові і галузеві програми), так і на регіональному рівні (галузеві, секторні, субрегіональні програми структурних реформ, плани реструктуризації великих підприємств).

По–четверте, видається необхідним у межах загальнодержавної стратегії євроінтеграції та політики сусідства Україна–ЄС інтенсифікація і поглиблення економічного складника транскордонного співробітництва, особливо у формах зв'язків довгострокового, інтеграційного характеру: інноваційного; обміну людським капіталом (легальна трудова міграція, освіта, охорона здоров'я, рекреація та туризм); інвестиційного співробітництва, особливо руху портфельних та неакціонерних форм інвестицій. Цей напрям потрібно розглядати як пріоритетний не лише у сенсі економічної діяльності з метою посилення інтегральної конкурентоспроможності регіонів–учасників, але й як доповнюючий до загальнодержавних структурних та інституційних реформ напрям увідповіднення національної інституційної бази (стандартів, регуляторної та конкурентної політики, правил корпоративного управління, вимог охорони довкілля тощо) стандартам і нормам Європейського Союзу. Сукупність організаційно–економічних та інституційно–пра-

вових заходів цього напрямку можна розглядати як модель проникаючої («дифузної») інтеграції, реалізація якої дозволить створити належні інституційні передумови для структурних зрушень на регіональному і субрегіональному рівні управління через вплив зовнішніх чинників – укладення міждержавних транскордонних угод, запровадження мережевих та коопераційних зв'язків, передачі послуг на субконтракти та інноваційну діяльність, встановлення горизонтальних зв'язків економічних агентів країн–учасниць. Підкреслимо, що заходи у межах цього напрямку у перспективі передбачають охоплення співробітництвом не лише регіонів, прикордонних до держав–учасниць ЄС, а й інших регіонів нашої країни. Важливим для успішної реалізації такої моделі є розвиток інституційної інфраструктури у формі міжнародних асоціацій, торгово–промислових палат, інноваційних кластерів, коопераційних об'єднань тощо. Останнє не заперечує ефективну державну підтримку, у тому числі фінансову, яку необхідно надавати виключно на конкурентних транспарентних засадах.

Висновки до розділу

Спрямованість регуляторних реформ на адаптування економік до зовнішніх викликів глобального середовища і, з іншого боку, на захист національних інтересів розвитку набуває особливої суперечливості у перехідних економіках, де сфера їх дії поширюється на відношення між елементами соціально–економічної системи, тобто структурні зрушення. Теоретичні моделі структурних змін, розроблені у межах так званої «концепції допомоги розвитку», що істотно обмежує їх прикладне застосування у слабоінституціалізованих перехідних соціально–економічних системах пострадянських країн.

Неоднозначно позитивні характеристики трансформації країн ЦСЄ, які проявляються лише протягом тривалого періоду у диспропорційній галузевої, територіальній та відтворювальній структури економіки України. В умовах відсутності цільового програмування структурних зрушень, несформованості інституційної бази та слабких зовнішніх впливів на оптимізацію структурним змінам властиві несистемність, недостатня узгодженість з темпами економічного зростання. Ще важливішим є структурні деформації якісного характеру у формі взаємозв'язків між елементами соціально–економічної системи, невідповідних стандартам і нормам розвинених ринкових економік (тінізації та криміналізації господарської діяльності, корупції, нерівності доступу до ресурсів, недобросовісної конкуренції тощо).

В існуючих умовах реально можливою стратегією структурних змін є поєднання заходів з посилення впливу громадянського су-

спільства, держави та ініціювання раціональної з погляду національних інтересів зовнішні протидії структурним деформаціям в економіці якісного характеру. Наближення до європейських стандартів і норм економічної поведінки, функціонування органів державної влади є необхідною передумовою для реалізації системних заходів і цілей структурного планування на регіональному рівні. Першочергову пріоритетність серед них має узгодження подальшого процесу приватизації з соціально–економічними інтересами регіонального розвитку, запровадження обґрунтованих стимулів структурних зрушень в економіці регіону, інтенсифікація і поглиблення економічної компоненти трансформаційного і трансрегіонального співробітництва з країнами Європейського Союзу.

Джерела та коментарі

¹*Lewis W. A. Economic development with unlimited supplies of Labor // Manchester School of Economic and Social Studies. – 1954. – №22. – P. 139–191.*

²*Поворозник В. О. Формування оцінок фінансових ресурсів у макроекономічній моделі Дж.М.Кейнса // Фінанси України. – 1999. – №7. – С. 115–120.*

³*Kuznets S. Economic growth of nations: total outputs and production structure. – Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.*

⁴*Chenery H. B. The structuralist approach to development policy// American association Papers and Proceedings. – 1975. – № 65. – P. 310–316.*

⁵*Форрестер Д. Мировая динамика: Пер. с англ. – М.: ООО «Издательство АСТ»; СПб.: Fantastica, 2003. – 379 с.*

⁶*Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки. – К.: Основи, 2000. – С. 17.*

⁷*Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки. – К.: Основи, 2000. – С. 79.*

⁸*Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки. – К.: Основи, 2000. – С. 90.*

⁹*Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки. – К.: Основи, 2000. – С. 90.*

¹⁰*Новый подход к развитию и страны с переходной экономикой: [Интервью с президентом Всемирного банка Дж. Вульфенсоном] // Трансформация. – 1999. – № 3. – Июнь. – С. 1–8.*

¹¹www.ukrstat.gov.ua

¹²www.ukrstat.gov.ua

¹³www.ukrstat.gov.ua

¹⁴*Ліманський А., Драбик І. Глобалізація як форма кооперації підприємств // Регіональна економіка. – 2002. – № 2. – С. 202–208.*

¹⁵*План дій Україна – Європейський Союз та його законодавча імплементація// Часопис Парламент. – 2005. – № 1. – С. 5–31.*

**ПОЛІТИЧНІ ТА ГЕОПОЛІТИЧНІ ПРІОРИТЕТИ
РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ ТА ЦІЛІСНІСТЬ УКРАЇНИ****7.1. Чинники формування політичних та геополітичних пріоритетів розвитку регіонів України**

Виборчі перегони 2004–2006 рр. в Україні унаочнили реальну небезпеку для цілісності країни через різнополюсність у політичних і геополітичних пріоритетах регіональних політичних та економічних еліт. Події у Северодонецьку та результати виборів до Верховної Ради України¹ стали своєрідною «легалізацією» процесів, що «визрівали» у східних та західних регіонах України десятиріччями.

З огляду на це цілком природно виглядають, з одного боку, стурбованість гаранта цілісності держави Президента України різновекторністю політичних та геополітичних уподобань в регіонах за віссю «Схід–Захід», що червоною стрічкою проходить у більшості його публічних виступів, та, з іншого боку, той факт, що теми єдності країни, національної консолідації та самоідентифікації стали наразі постійними для мас медіа.

Зрозуміло, що вироблення ефективної державної політики гальмування та протидії відцентровим процесам у державі потребує від можновладців ретельного аналізу ситуації, виявлення причинно–наслідкових зв'язків у перебігу подій та, зрештою, усвідомленого вибору концептуальних засад та моделей державної політики подальшого безкризового розвитку країни й її регіонів.

На формування політичних і геополітичних пріоритетів представників регіональних еліт впливають суб'єктивні (приміром, політичні уподобання та симпатії, освіта, культурні стандарти та стереотипи тощо) та об'єктивні чинники. Серед об'єктивних чинників необхідно виділити:

– загальні політичні, економічні та соціокультурні тенденції у державі, загалом, та у регіонах, зокрема;

- світові політичні й економічні фактори (наприклад, ціни на енергоносії);
- стан вітчизняного політикуму й адекватність діяльності політиків проблемам, що постали перед суспільством;
- державну політику України й інших прикордонних з нею країн щодо регіонів.

У межах дослідження розглядаються лише об'єктивні чинники впливу на формування політичних і геополітичних пріоритетів регіональних політичних та економічних еліт, котрі класифіковані автором на внутрішні, що продукуються під впливом внутрішніх тенденцій і властивостей розвитку регіонів, та на зовнішні, які детермінуються процесами, що відбуваються у зовнішньому (щодо регіонів) середовищі, – на національному та міжнародному рівнях (політика інших держав щодо регіонів України).

До *внутрішніх* об'єктивних чинників формування політичних і геополітичних пріоритетів регіональних слід віднести:

- зміну тенденцій в електоральних уподобаннях (очікувань) у регіонах щодо курсу ліберальних реформ у бік їх несприйняття;
- зростаючі «хвилі» проблем у регіонах, які накопичуються та взаємопосилюються;
- зміну політичних принципів «рекрутування» регіональних політичних еліт (йдеться про вибори за партійними списками);
- історично обумовлені соціокультурні розбіжності південно–східних та західних регіонів України;
- розбіжності в економічному розвитку регіонів Сходу та Заходу;
- прояви «енергетичної кризи»;
- неусвідомлення, як національною, так і регіональними елітами особливостей політики та управління у перехідний період.

До *зовнішніх* об'єктивних чинників формування політичних та геополітичних пріоритетів регіональних еліт відносяться:

- державна регіональна політика;
- адміністративна реформа;
- політика ЄС та Росії щодо України й її прикордонних регіонів.

При формуванні засад можливої стратегії збереження державної цілісності, необхідно виходити з таких міркувань.

Перше. Проблеми породжують нові можливості. Саме тому зволікання із розв'язанням протиріч створює одночасно й стимул для рішучої діяльності, мобілізації активності кращих інтелектуалів країни з метою пошуку рішень нової якості, зменшення дистанції між народом владою, а також стимулює послаблення стратифікаційних бар'єрів задля прискорення ротації еліт.

Друге. За умов глибокої трансформації *формування очікувань населення має здійснюватись з позицій майбутнього, а не минулого.*

Оскільки Україна знаходиться у стані біфуркації, то пошук нового атрактору, здатного забезпечити її цілісність та якісний прорив у майбутнє не може відбуватися під впливом інерції минулого (наприклад, шляхом екстраполяції очікування населення із минулого в майбутнє). Крім того, неефективною стратегією формування майбутнього є також й запозичення аналогів. Механічне перенесення досвіду стійких систем на систему у стані біфуркації, щонайкраще приречує останню на роль системи наздогоняючої.

Таким чином, пошук ідей, які визначатимуть наше нове місце, роль та шляхи подальшого розвитку, має відбуватися у площині аналізу принципових протиріч та проблем країн – світових лідерів.

Третє. Слід більше розраховувати на власні сили. Відомий вислів «Ідея без носія – мертва» у даному контексті набуває нового смислу, а саме: в Україні приживеться тільки та соціальна й управлінська моделі, які випroduce (або сприйме) українська еліта, у т.ч і регіональна. Отже, принципово важливо, як для країни загалом, так і для її еліт, самостійне народження цієї моделі.

У разі продукування власних моделей подальшого розвитку (на відміну від запозичення аналогів) загартуються й власні самодостатні національна та регіональні еліти, здатні пропонувати у майбутньому моделі, завдяки яким розкриється творчий потенціал українського народу.

Четверте. Слід змінити підхід до вирішення проблем з пошуку «золотої середини» на пошук «золотої ланки». Остання є таким елементом у ланцюзі проблем, який дозволить знайти рішення проблеми цілісності України.

7.2. Аналіз чинників формування пріоритетів регіональних політичних та економічних еліт і наслідків їх впливів

Зазначені вище внутрішні чинники формування політичних і геополітичних пріоритетів провокують різновекторність поглядів регіональних еліт. При цьому вони посилюються політикою наших східних і західних сусідів, які не тільки розглядають Україну як ринок збуту і донора трудових ресурсів та екологічних квот, а й здійснюють активну інтеграцію промислового потенціалу прикордонних регіонів у власний економічний простір. Проаналізуємо деякі з чинників детальніше.

1. Зміна електоральних уподобань (очікувань) у регіонах щодо курсу ліберальних реформ.

Лібералізація економічних відносин, радикальні зміни у структурі власності в країні на користь приватної, поступове зниження впливу держави на всі сфери соціально-економічного та соціокультурного

життя супроводжуються стрімким майновим розшаруванням суспільства, різкою різницею у доходах різних груп населення, зниженням рівня добробуту та соціального захисту для переважної більшості громадян України. Це породжує зростаючу тенденцію політичного полівиння електоральних поглядів. Соціологічне дослідження «Українське суспільство 1994–2005 рр.: соціологічний моніторинг»² підтверджує це.

У ході наукової розвідки аналізувалося ставлення населення до загальної ситуації в Україні, стану економіки, приватизації крупних об'єктів і малих підприємств, передання у приватну власність землі та дозволу на купівлю–продаж землі, а також ставлення до роботи у приватного підприємця (рис. 7.1–7.7).

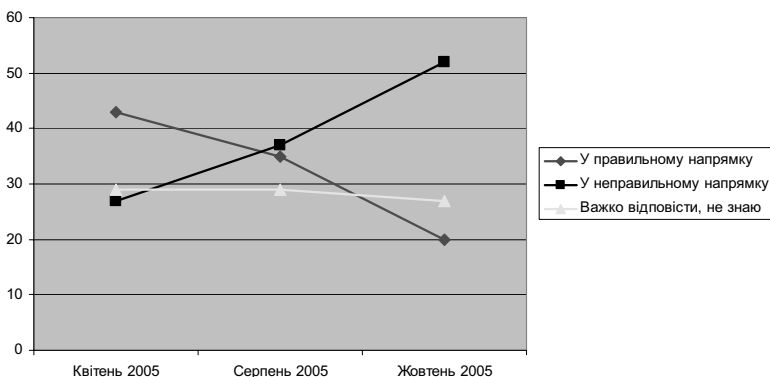


Рис 7.1. Розподіл відповідей громадян України на запитання «Як Ви вважаєте, все, що відбувається в Україні, йде в правильному чи в неправильному напрямку?», %

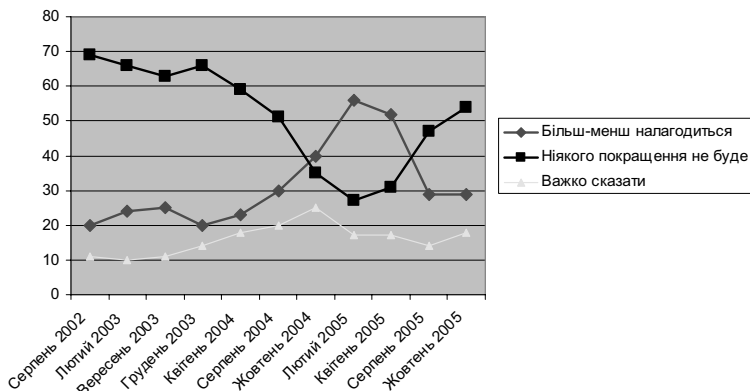


Рис. 7.2. Розподіл відповідей громадян України на запитання «Як Ви вважаєте, протягом року економічне життя в Україні більш–менш налагодиться чи ніяких змін не відбудеться?», %

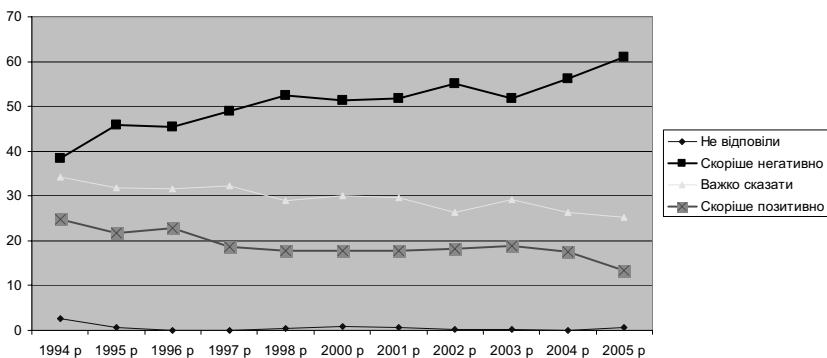


Рис. 7.3. Ставлення населення до приватизації крупних об'єктів

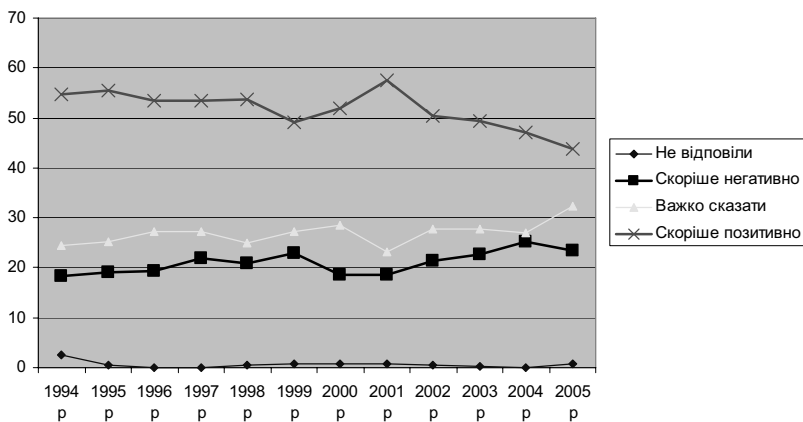


Рис. 7.4. Ставлення населення до приватизації малих підприємств

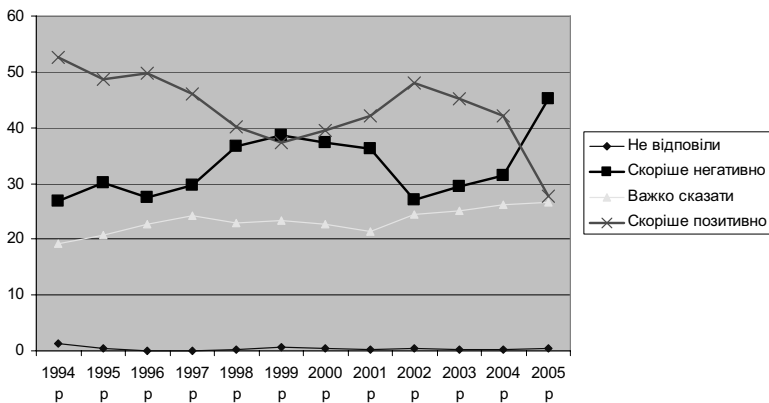


Рис. 7.5. Ставлення населення до передачі землі у приватну власність

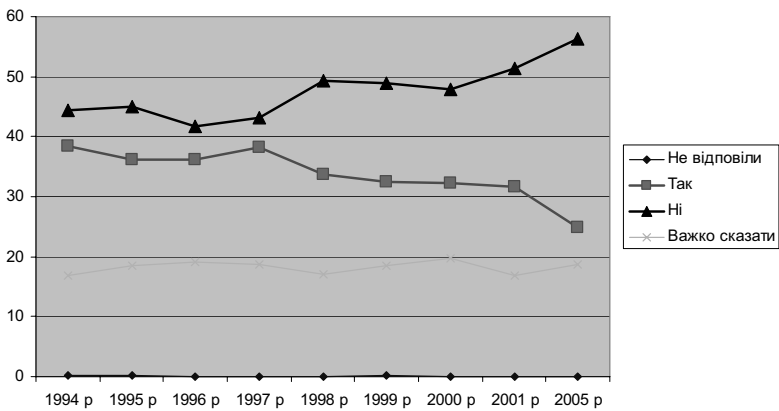


Рис. 7.6. Ставлення населення до дозволу на купівлю–продаж землі

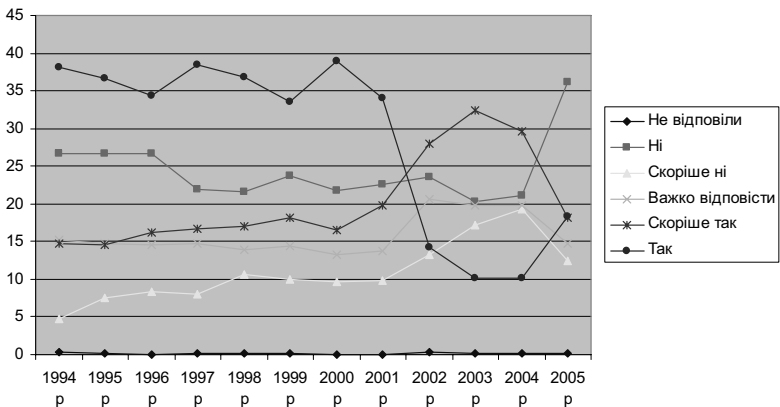


Рис. 7.7. Ставлення до роботи у приватного підприємця

Аналізуючи загальну політичну й економічну ситуації в країні, можна стверджувати, що у 2006–2007 роках ці тенденції тільки посилілися.

З опитувань випливає той факт, що переважна більшість громадян вже не підтримують вектор лібералізації економічного простору України. Останнє вступає у принципове протиріччя з інтересами економічних еліт у регіонах, які фактично зрослися із політичними елітами й мають реальну владу в регіонах (маючи наміри зміцнювати свої владні позиції та нарощувати капітали). Наведене базове протиріччя об'єктивно підштовхуватиме регіональні політичні еліти до популізму, пошуку винних за соціальні проблеми (зрозуміло, на національному рівні) та знаходження «відволікаючих»

політичних тем з метою подальшого утримання при владі та зміцнення власного впливу.

У цьому контексті, можна спрогнозувати, у політичному житті східних та південних регіонів України об'єктивно ініціюватимуться такі процеси (розхитуючи, у кінцевому результаті, «маховик» сепаратизму):

- звинувачення з боку місцевих органів влади та громадськості центральної влади у невдалих економічних реформах;
- вимоги з боку місцевих органів влади збільшення грошових надходжень до місцевих бюджетів та надання додаткових повноважень місцевим органам влади, які, перебуваючи ближче до населення, спрямовуватимуть кошти на конкретні потреби мешканців та надаватимуть більш якісні соціальні послуги;
- політичні маніпуляції та пересмикування у ЗМІ на тему «Схід України годує Захід» (залишаючи поза увагою громадської думки той факт, що мешканці західних регіонів України виїхали на заробітки за кордон);
- ностальгічні спогади з боку представників окремих політичних сил з приводу «сім'ї братських народів» у східних та південних регіонах.

2. «Хвилі» проблем, що накопичуються й зростають у регіонах.

Регіони України залишаються «віч–на–віч» із соціокультурними, економічними, техногенними й іншими проблемами, які дісталися у спадщину від Радянського Союзу; проблемами, породженими розпадом СРСР та ліберальними реформами останнього десятиріччя; проблемами, продукованими зміною курсу країни після 2004 року. Усі три наведені «хвилі» проблем, маючи різні історичні корені, посилюють одна одну.

Актуальні та потенційні (матимуть вияв у найближчому майбутньому) проблеми українського суспільства умовно класифіковано автором за сферами життєдіяльності суспільства (табл. 7.1). Зауважимо, що перелік вказаних проблем не є вичерпним.

Вплив вище вказаних проблем, які не тільки не вирішуються, але й накопичуються, на загальну ситуацію у регіонах суттєво посилюється через їхній взаємозв'язок, що, в результаті, призводить до ефекту резонансу.

Так, наприклад, очевидними є взаємопосилюючі впливи демографічних, освітніх і культурних проблем розвитку територіальних громад регіонів. Отже, локальне та часткове вирішення тільки однієї з наведених проблем не сприятиме принциповому покращенню стану людського капіталу в Україні.

Сфера життєдіяльності суспільства	Найгостріші вияви проблеми
Культура	<ul style="list-style-type: none"> • стрімка культурна маргіналізація населення в регіонах; • культурна експансія США, Росії, Туреччини
Освіта	<ul style="list-style-type: none"> • профанація системи освіти в регіонах; • загрози Болонського процесу; • вплив випускників вищих шкіл за кордон
Наука	<ul style="list-style-type: none"> • «вплив мізків» з регіональних науково-дослідних та вищих навчальних закладів; • руйнація наукових шкіл, що створювалися та функціонували з часів СРСР; • профанація наукових досліджень
Духовне здоров'я нації	<ul style="list-style-type: none"> • розкол у православ'ї та поширення сект; • зростання кількості суїцидів; • катастрофічний стан української родини (розлучення, алкоголізм, руйнація традицій тощо)
Демографія	<ul style="list-style-type: none"> • стрімке зменшення титульної нації; • зміна структури населення країни (старіння, зменшення репродуктивної частини населення); • міграційні хвилі з України та в Україну; • порушення балансу смертність–народжуваність у бік підвищення рівня смертності; • демографічна катастрофа на селі
Охорона здоров'я	<ul style="list-style-type: none"> • погіршення загального стану здоров'я народу, зокрема дітей; • епідемії (СНІД, туберкульоз, сифіліс тощо); • наслідки радіаційних забруднень після Чорнобильської аварії; • загрози пташиного грипу
Захист природного середовища	<ul style="list-style-type: none"> • забруднення і деградація природного середовища (радіонукліди, пестициди, відстійники; замулювання рік та водоймищ; вирубка лісів в Карпатах тощо); • вичерпання мінерально-сировинних ресурсів в регіонах; • зниження репродуктивності систем, що використовуються у господарських цілях (ерозія ґрунтів, підняття підземних вод, рекультивация земель Донбасу)
Стримання техногенних катастроф	<ul style="list-style-type: none"> • стан Чорнобильського саркофагу; • дніпровський каскад; • шламовідстійники (Комсомольськ, Миколаїв); • шахти Донбасу; • атомні електростанції тощо

Сфера життєдіяльності суспільства	Найгостріші вияви проблеми
Вирішення проблем міст України	<ul style="list-style-type: none"> • нетрі великих міст, гетто; • чайна–тауни; • зношення інфраструктури ЖКГ (80 %); • «хрущоби» (панельна забудова 60–70–х років) інше
Соціальна сфера (соціальні проблеми та конфлікти)	<ul style="list-style-type: none"> • стрімке майнове розшарування; • обшукані вкладники (СРСР, МММ); • незаконні приватизаційні процеси; • жебрацтво, безпритульні; • бідність; • жорстка експлуатація (особливо молоді); • правовий нігілізм як норма поведінки

За таких умов слабкість політичних еліт у регіонах, їх нездатність вирішувати або протистояти складним проблемам (наявність яких характерна для суспільств «глибокої трансформації») у ситуації слабких, а іноді неефективних спроб центру у вирішенні цих проблем, провокує пошук цими регіональними елітами більш сильних центрів (політичного й економічного впливів), на які можна було б гіпотетично перекласти рішення болючих питань та відповідальність за них. Такі «центри сподівань» поляризуються за віссю «Схід–Захід» для відповідних регіонів з усіма наслідками від цього.

3. Зміна принципів «рекрутування» регіональних політичних еліт.

У результаті зміни виборчої системи між іншим відбулася різка поляризація представницьких органів місцевого самоврядування на всіх рівнях. Крім того, негативними наслідками виборів до органів місцевого самоврядування за партійними списками, на нашу думку, стали:

- надмірна політизація представницьких органів місцевої влади; масові конфлікти між міським головою та радою (через те, що і голова міста, і відповідна рада обирались за різними принципами);
- підвищення ймовірності контролювання представницьких органів місцевого самоврядування з боку місцевих «олігархів»;
- підвищення ймовірності політичного розколу країни;
- поява законодавчої підстави для збільшення амбіцій регіональних еліт;
- відрив представницьких органів місцевого самоврядування від інтересів виборців;
- залежність політичного клімату на місцевому рівні від конфліктів між політичними силами «на горі».

Відзначимо, що визначення нового способу вибору представницької влади на місцевому рівні під час рекрутування політичної еліти призвело до радикального оновлення голів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. За експертними оцінками змінено 60 % голів місцевого самоврядування та 80 % депутатів місцевих рад.

До місцевих рад обрано активних політично заангажованих членів партій, але зміна критерію (з господарської професійності на політичну активність) на практиці призвело до повсюдного суттєвого зниження рівня муніципальної культури у більшості територіальних громад. Можна зробити припущення, що у результаті знизиться й ефективність муніципального управління та відбудеться певна економічна дестабілізація на рівні територіальних громад, які, без перебільшення, **були і є запорукою стабільності в Україні**. Низку політичних «демаршів» вже можна було спостерігати у 2006 році у питанні статусу російської мови (йдеться про рішення обласних рад Донецької, Харківської, Миколаївської, Луганської областей та міських рад міст Харкова, Севастополя, Дніпропетровська, Донецька і Луганська надати на своїх територіях російській мові статусу регіональної).

Варто зауважити також й про те, що місцеві ради східних та західних регіонів повністю контролюються відповідними геополітично різновекторними силами. Останнє створює сприятливу основу для втягування представників рад до політичних маніпуляцій з боку лідерів домінуючих у регіоні партій з метою імітації односторонньої підтримки та схвалення на рівні територіальних громад (тобто «знизу») будь-яких політичних ініціатив і рішень лідерів на національному рівні.

Крім того, порушення політичної й економічної стабільності на рівні територіальних громад провокуватиме появу радикальних сепаратистських настроїв у прикордонних регіонах України. Тому, політизацію місцевих органів влади, створення жорстких політичних вертикалей на всіх рівнях влади в умовах суттєвих розбіжностей у поглядах на майбутнє України, з нашої точки зору, можна віднести до найнебезпечніших чинників, які, за певних обставин, здатні призвести до реального розколу України мінімум на дві складові.

4. Соціокультурні розбіжності південно–східних та західних регіонів України.

Різновекторність, характерна для українського суспільства, має не тільки політичне, економічне, але й певне соціокультурне підґрунтя, що сформувалося протягом останніх сторіч через «культурні монополії» країн–сусідів за віссю «Схід–Захід». Такі впливи сформували достатньо глибокі соціокультурні регіональні розбіжності.

Аналізуючи соціокультурні моделі Східної та Західної України, ми виокремили бінарні опозиції ціннісних орієнтирів, які достатньо повно характеризують модель електоральних уподобань того

чи іншого регіону, та які міфологічно асоціюються у мешканців цих регіонів із відповідними політичними силами – помаранчевою або біло–голубою. Результати аналізу унаочнює табл. 7.2. Вказані моделі реконструйовані автором, виходячи з аналізу політичної практики під час виборчої кампанії 2004–2006 рр. Ці ж моделі можна розглядати як претензію та наміри відповідної політичної сили реалізувати своє бачення майбутнього України.

Таблиця 7.2

**Бінарні опозиції двох соціокультурних моделей,
представлених основними політичними силами**

«Помаранчеві»	«Біло–блакитні»
Прозахідна орієнтація зовнішньої політики України	Проросійська орієнтація зовнішньої політики України
Державна мова – українська	Двомовність
Військовий альянс з НАТО	Військовий альянс з Росією
Оцінка історії ВВВ з позиції сьогоднішньої оцінки ОУН–УПА	Оцінка історії ВВВ з позиції істориків СРСР (Росії)
Вільний ринок. Продовження ліберальних реформ («Перемагає сильніший»)	Контроль держави над економікою (соціальна спрямованість державної політики)
Декларація національної моделі культури України	Слов'янська модель культури України (українська + російська)
Поліконфесіоналізм	Тяжіння до православ'я
Польська модель адміністративної та адміністративно–територіальної реформ	Не визначено

Аналіз наведених у табл. 7.2 бінарних соціокультурних опозицій, які на ментальному рівні розкололи Україну, доводить наступне:

- в існуючих моделях наявні внутрішні протиріччя, тобто жодна з них не є цілісною;
- жодна з моделей не зорієнтована на вирішення вітчизняних проблем, викладених вище у табл. 1;
- ані «помаранчеву», ані «біло–блакитну» моделі не можна віднести до «проукраїнської», адже з них випливає домінантне тяжіння або до Сходу або до Заходу;
- компроміси між бінарними опозиціями моделей неможливі;
- обидві моделі характеризує відсутність стрижневих ідей, завдяки яким можлива мобілізація та самоорганізація українського суспільства у пошуках нового місця в майбутньому.

Роздуми з приводу соціокультурних моделей Східної та Західної України та характерних для них бінарних опозицій наштовхують на питання щодо підходу до майбутнього, застосовуваного в обох моделях. На наш погляд, такий підхід можна іменувати «*Минуле визначає майбутнє*», адже «коріння» цих моделей сягають в історичне минуле. І наскільки, задамося питанням, використовуваний підхід продуктивний з точки зору майбутнього?

5. Розбіжності в економічному розвитку регіонів Сходу та Заходу України.

Для економічного розвитку регіонів Сходу та Заходу України за роки незалежності характерно посилення диспропорцій. Розбіжності в економічних станах регіонів ілюструє рейтинг економічного розвитку регіонів³. Дані цього рейтингу, попри їх певну необ'єктивність через недосконалість української статистики, стають джерелом живлення для таких міфів (активно «мусуються» у регіональних ЗМІ):

- Схід годує Захід України;
- Схід стане заможнішим у разі федералізації країни;
- Східні області України економічно самодостатні.

Відмітимо, що автори цих міфів не вказують на те, що економічні переваги східних областей базуються на економіці (виробництві) третього–четвертого технологічних укладів, тобто мають чітко виражену сировинну та індустріальну спрямованість. Але, по–перше, вичерпання невідтворюваних ресурсів сходу України у найближчій перспективі посилить проблеми депресивності цих територій, а по–друге, підтримка та нарощування виробництв III–IV технологічних укладів у постіндустріальному світі – це шлях у глухий кут технологічної периферії.

Необхідно також відмітити й те, що значним подразником для регіональних еліт є домінанта Києва у загальному економічному рейтингу, яка базується на монополії столиці в економічній політиці країни. Збільшення ж розбіжностей в економічному розвитку регіонів, прагнення регіональних кланів до подальшого економічного посилення може знайти прояв у відмові передавання частини фінансових надходжень з регіонів до центру та провокуватиме, за певних обставин, регіональний сепаратизм і федералізацію. У цьому випадку, міфи про економічну самодостатність можуть слугувати підґрунтям для маніпулювань свідомістю мешканців відповідних регіонів.

6. Енергетична криза.

Одним з найвпливовіших чинників розбалансування політичної й економічної ситуацій у середньостроковій перспективі в Україні може, за певних обставин, стати т.зв. енергетична криза.

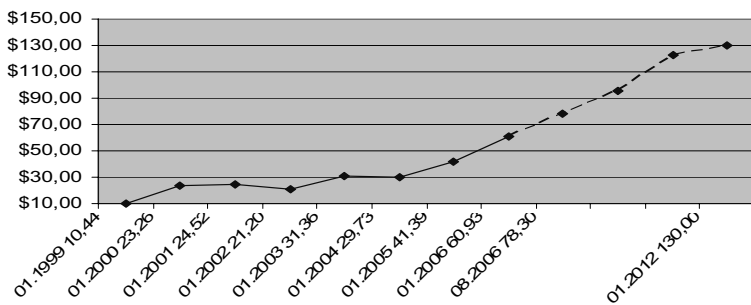


Рис. 7.8. Ціни на нафту сорту Brent, дол. за барель

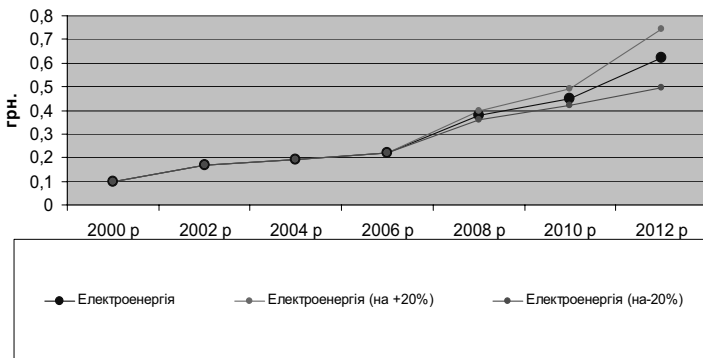


Рис. 7.9. Тарифи на електроенергію, грн

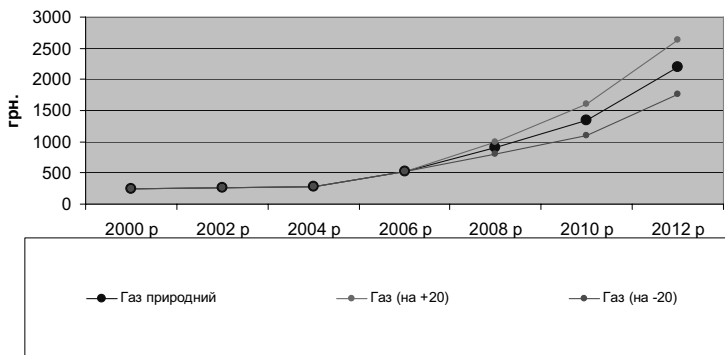


Рис. 7.10. Тарифи на природний газ, грн

З одного боку, стрімке підвищення цін на енергоресурси викликає світовою кон'юнктурою (що боліче відобразиться на українському товаровиробнику та споживачеві), а з іншого – зумовлено швидкістю темпів переходу від радянських до світових цін, нав'язаних Росією.

Слід нагадати, що у сировинноорієнтованих виробництвах та виробництвах III–IV технологічних укладів, вартість енергоносіїв у кінцевому продукті сягає іноді понад 30–40 % вартості продукту. З огляду на це, зрозумілим є відчутність постійного зростання цін на енергоносії для економіки України, в цілому, й для добробуту її громадян.

Довгострокові прогнози цін на енергоносії⁴ – нафту, електроенергію, природний газ – наведені вище (рис. 7.8–7.10).

Неефективна політика енергозаощадження та енергонезалежності України, як на центральному, так і на регіональному рівнях протягом останнього десятиріччя зробили суспільство залежним від енергетичної політики країн–сусідів.

Очевидно, що витрати часу на впровадження досить тривалих програм енергозбереження призведе до необхідності населенню й далі «затягувати паски».

7. Державна регіональна політика.

Значну кількість аналітичних та академічних доробок на сьогодні присвячено дослідженню ефективності державної регіональної політики. Крім того, протягом останніх десяти років прийнято низку нормативно–правових актів, що регулюють державну регіональну політику в Україні. Ми проаналізували низку документів (їх перелік наведено нижче) з позиції цілеспрямованого посилення ними цілісності України.

Їх аналіз підводить до висновку про відсутність у цих документах підходу до вивчення ефективності державної регіональної політики з позицій (у фокусі) збереження й укріплення держави України як цілісного утворення.

Закони України:

- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997р. №280/97–ВР;
- Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 р. № 2850–IV;
- Закон України «Про державно–правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в м. Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області» від 5.04.2001р. № 2352–III;
- Закон України «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань» від 01.07.2004р. №1953–IV;
- Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24.06.2004р. №1861–IV;
- Закон України «Про Генеральну схему планування територій України» від 07.02.2002 р. № 3059–III.

Постанови Верховної Ради України:

- «Про рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування» від 05.06.2003р. № 939–IV;
- «Про Рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування» від 15.12.2005р. №3227;
- «Про деякі питання вдосконалення системи надання державних соціальних послуг населенню на місцевому рівні» від 17.11.2005р. №3117–IV.

Укази Президента України:

- «Про Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку» від 26.04.2005р. №706/2005;
- «Про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування» від 28.10.2002р. № 952/2002;
- «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» від 27.08.2002р. № 0749 – 01;
- «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998р. № 810;
- «Про Концепцію державної регіональної політики» від 25.05.2001р. № 341/2001;
- «Про першочергові заходи з проведення в Україні адміністративної реформи» від 20.11.1998р. № 1284/98;
- «Питання Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України» від 19.12.1995р. №1167/95;
- «Про Положення про Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України та склад його правління» від 05.05.1996 № 306/96.

Акти Кабінету Міністрів України:

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування» від 18.01.2003р. № 64;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад» від 27.07.1998р. №1150;
- Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування» від 25.07.2002р. №416–р.;
- Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо виконання Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні» від 13.03.2002р. № 123–р.;
- Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики» від 13.09.2001р. № 437–р.;

• Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 21.07.2006р. №1001.

Навіть побіжний розгляд документів, що визначають та регулюють державну регіональну політику, свідчить про відсутність в них чітко визначених принципів, цілей та завдань, а також критеріїв оцінки та ресурсів з інтеграції регіонів України в єдине ціле, а відтак – відповідних цілей, критеріїв оцінки ефективності діяльності голів обласних державних адміністрацій, а також роботи міністерств і відомств.

Крім того, бракує також й інструментів (політичних, економічних, соціокультурних) стимулювання вертикальних (центр–регіони) та горизонтальних (регіон–регіон) зв'язків, які утворюють сукупність регіонів як цілого під назвою держава Україна. Разом з тим, відсутнє й замовлення центральних органів влади Національній академії наук України та галузевим дослідним інститутам на формування концептуальних засад інтегрованої політики розвитку України. Попри всю стурбованість збереженням єдності – цілісності – України тексти документів Президента, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України не визначають чітко принципів, моделей, стратегій й інструментів забезпечення процесів консолідації та зміцнення стосунків взаємозалежності регіонів і центру (по вертикалі), а також регіонів між собою (по горизонталі).

У результаті, спостерігається відсутність в Україні ознак цілого:

- дифузність, нечіткість, розмитість у широкому сенсі кордонів України як цілого, а також відсутність процедур, стандартів і нормативів, які б ефективно регулювали інформаційні, речовинні й енергетичні обміни, як одного цілого з іншими цілими (у даному разі – України із іншими країнами), так і елементів конкретного цілого між собою;

- розриви у мережах міжрегіональних політичних, культурних та економічних зв'язків (включаючи технологічні ланцюжки у виробництві);

- дисгармонічність у стосунках центр–регіони, державна влада – місцеве самоврядування, регіони – місцеве самоврядування;

- порушення балансів майбутнього, що проектується, за ознаками цілі–ресурси, організації–кадри, а також кількісних, якісних та структурних показників розвитку регіонів.

8. Політика ЄС та Росії щодо цілісності України та прикордонного співробітництва.

Для реальної (а не декларованої) реконструкції політики ЄС та Росії щодо цілісності України (з точки зору вектора пріоритетів) сформулюємо позиції цих державних утворень, виходячи з існуючих

фактів. Для розгляду впливів ЄС на Україну проаналізуємо проекти, які реалізовувалися спільнотою європейських країн на території України (вони ж були визнані кращими). Для цього наведемо перелік проектів, які були представлені на виставці проектів ЄС в Україні 23–24 березня 2006 року (м. Київ)⁵.

- Вдосконалення багатогалузевих підходів до профілактики ВІЛ/СНІДу серед молоді України (Strengthening Multi-Sectoral Approaches towards the HIV/AIDS Prevention among Youth in Ukraine).

- Вдосконалення управління ризиками фермерських господарств та малих і середніх підприємств в аграрному секторі (Improvement of Risk Management Capacity of Farmers and SMEs in Agriculture).

- Встановлення механізмів захисту прав інтелектуальної власності (Application of a Foreign Trade Regime-Establishing a Framework for IPR Protection).

- Встановлення правил та законодавства іпотечного ринку в Україні (Establishment of Mortgage Market Rules and Legislation in Ukraine).

- Громадянська освіта – Україна (Civic Education Ukraine).

- Інституційний розвиток Всеукраїнської коаліції НУО з захисту прав осіб з інтелектуальною недостатністю (Support to the All-Ukrainian Coalition of NGOs for People with an Intellectual Disability).

- Надання підтримки малим та середнім підприємствам на селі (Support to SMEs in the Rural Sector).

- Об'єднуємося за майбутнє проти СНІДу (Networking against AIDS).

- Підтримка реформи податкової системи в Україні (Support to Taxation Reform in Ukraine).

- Підтримка розвитку системи страхування від нещадних випадків в Україні (Support to the Development of the Accident Insurance System in Ukraine).

- Покращення систем логістики та маркетингу для МСП в сільському господарстві (Improvement of Logistics and Marketing Channels for SMEs in Agriculture).

- Посилення регіональних соціальних служб (Regional Social Services Strengthening).

- Правові та інституційні основи захисту конкуренції (Legal and Institutional Basis for Protection of Competition).

- Програма вдосконалення прикордонного управління: реалізація проектів щодо пунктів пропуску через кордон (Border Management Improvement: Implementation of the Border Crossing Projects).

- Розбудова громадянського суспільства (Strengthening Civil Society).

- Розвиток інтегрованих соціальних служб для вразливих сімей та дітей (Development of Integrated Social Services for Exposed Families and Children).

- Розвиток медіа навичок в Україні (Development of Media Skills).

- Розвиток системи професійного навчання на робочому місці (Development of a System of Continuous Education at Workplace).
- Фінансування та управління в сфері охорони здоров'я в Україні (Health Financing and Management in Ukraine).

Політику Росії ж реконструюємо за публікаціями російської преси (аналізувались Інтернет–видання). Узагальнено політику двох могутніх сусідів можна представити у вигляді рис. 7.11 (авторське трактування).

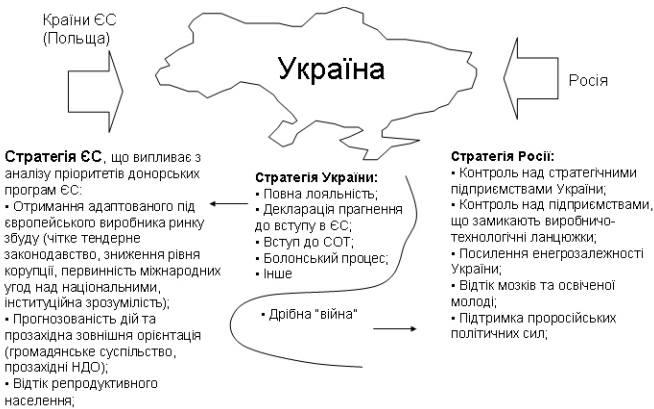


Рис. 7.11. Політика ЄС та Росії щодо України

Аналіз рис. 7.11 дозволяє твердити, що як європейська спільнота, так і Росія ставляться до України із врахуванням власних інтересів, не маючи мети сприяти її випереджаючому розвитку та формуванню її цілісності. Політику Європейського Союзу охарактеризуємо як відкриту, адже на території України реалізуються відповідні програми та проекти. У той же час, таку політику визначимо менш ефективною порівняно з російською, оскільки в наслідок останньої інтегруються прикордонні області України до економічного простору східної сусідки шляхом експансії приватного російського капіталу.

Логічно стверджувати, що у разі тяжіння часток (елементів) певного Цілого до інших потужніших Цілих за умов слабкості того Цілого, до якого ці частки (елементи) належать, ймовірним є майбутній розпад слабого Цілого. Запобігати руйнації слабого Цілого можна шляхом докорінної зміни взаємовідносин, взаємозв'язків та взаємодії частин, які входять до складу цього Цілого.

Відсутність у національній й регіональних еліт увялень про формування України як стійкого, інтегрованого, гармонійного Цілого стримує пошук і формування ефективної моделі подальшого розвитку сучасної України. Політика ж вичікування, стримування у вирішенні питань розвитку та ініціації центром слабких сигналів щодо регіонів не є

ефективною. Неперспективною також є, на нашу думку, й політика пошуку компромісів і формування моделі подальшого розвитку країни із урахуванням поглядів на майбутнє представників різних регіонів.

Висновки до розділу

Консолідація українського народу та збереження й зміцнення цілісності України має бути не ціллю, а наслідками політики Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, які мобілізують конструктивну частину українського суспільства для пошуку та впровадження моделі «Українського ривка» («Українського прориву», «Українського дива» тощо).

Базовими ідеями запропонованої моделі з умовною назвою «Український ривок», на нашу думку, можуть бути.

1. Глибоке творче переосмислення суспільством стану, в якому перебуває Україна, зі зміною кута зору на країну з її проблемами як на «кризове суспільство» на фокус під назвою «принципово нове середовище подальшого цивілізаційного розвитку».

2. «Підняття» планки обґрунтованих культурних, геополітичних, економічних «амбіцій» з приводу ролі, місця та претензій держави Україна з цілями її подальшого розвитку.

Адже, історія вчить, що мобілізація творчого потенціалу народу відбувається тільки за умов високих (великих) соціальних цілей та завдань. Підвищення ж добробуту населення не може бути самоціллю. Це – завжди тільки наслідок здійснення вдалих внутрішніх та зовнішніх стратегій ривка, прориву або експансії тощо. «Підняття планки» цілей розвитку суспільства є, крім того, також ефективним способом вирішення існуючих менш масштабних протиріч, які розривають «тіло суспільства», шляхом переведення його (суспільства) зусиль на вирішення більш масштабних проблем.

3. Налаштованість здійснити прорив від кращого в Частинах до кращого Цілого. Така установка передбачає, спершу, вихід у світові лідери завдяки окремим культурним ініціативам, продуктам, послугам за умови постійного прагнення лідерства держави як «Цілого».

4. Стратегія «наріжного каменю» під час формування взаємовідносин, взаємозв'язків та взаємодії із зовнішнім середовищем задля вибору шляхів подальшого геополітичного, культурного й економічного розвитку. Знаходження рішень цивілізаційних проблем ймовірно відносить автора цих рішень до центру тяжіння зовнішніх сил і інтересів.

5. Ціннісний вимір всіх культурних, політичних, економічних, військових та інших проектів та ініціатив. Оскільки тільки ціннісний вимір наповнює смислом діяльність людини у всіх її формах і сферах, то слід згадати та відновити «ціннісну школу», яка утримувала ук-

раїнський народ від зникання у найтяжчі роки його існування, що й стане основою його сучасного виживання та відродження.

6. Взаємопоєднання конструктивних, патріотично налаштованих культурних, політичних, економічних еліт центру та регіонів (вертикальна інтеграція) та еліт з регіонів між собою (горизонтальна інтеграція) за всією «Схід–Захід» шляхом ініціації, стимулювання та підтримки взаємодії відповідних соціальних груп у різних сферах суспільного життя.

7. Аналіз та впорядкування чинного законодавчого поля – ефективний спосіб швидкого покращення загальної ситуації у державі. (Ілюстрацією актуальності даної тези є наступна подія: 6–8 вересня 2006 р. у м. Алушта проходив другий муніципальний форум, який проводила Асоціація міст України та громад. Ключовою подією формувалися став приїзд Віце–прем'єр–міністра В. В. Рибачака та десяти перших заступників міністрів. За таких умов, голови місцевого самоврядування мали змогу безпосередньо поставити їм питання, яких були сотні. Аналіз цих питань показує, що 90 % з них були викликані елементарними прогалинами у законодавчому полі, яке регулює різні сфери життєдіяльності територіальних громад).

8. Деполітизація та розвиток місцевого самоврядування як інституту загальної стабілізації у державі.

Наведений каркас концептуальних ідей подальшого розвитку країни, у разі їх прийняття як складових державної регіональної політики, може бути деталізований до проектного, технологічного та інструментального рівнів із визначенням цінностей, цілей, завдань, критеріїв, обмежень політики центральних та регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері муніципального та регіонального розвитку. Зрештою тільки смислова цілісність, гармонія форм і процесів державної політики дає реальний шанс на успіх у соціальних змінах.

Джерела та коментарі

¹Карта результатів виборів до Верховної Ради України 2006 р. – // http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/e/e4/Ukr_elect06_1.jpg/500px-Ukr_elect06_1.jpg

²Паніна Н. Українське суспільство 1994–2005 рр.: Соціол. моніторинг. – Ін-т соціології НАН України, 2005. – 160 с.

³Рейтинг інвестиційної привабливості регіонів. – // http://ipa.net.ua/pic/2005/invest_map_2005s.gif

⁴Степаненко В. А. Політика енергоефективності для муніципалитетів України в період довготривалого зростання на енергоносії: Матеріали II-го Українського муніцип. форуму, 6–8 вересня, 2006 р. – С.21–24.

⁵Проекти, що брали участь у Виставці проектів ЄС в Україні 23–24 березня 2006 року. – // <http://www.delukr.ec.europa.eu/page38364.html>

ЧАСТИНА III

**РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:
НОВІ ПІДХОДИ ТА ПРІОРИТЕТИ**

**РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОДИН
З ПРІОРИТЕТІВ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ**

**8.1. Актуальні проблеми становлення
місцевого самоврядування в Україні**

Утвердження демократії в країнах Західної Європи, США, Канади, демократичні перетворення у країнах Східної Європи – учасницях колишнього Варшавського договору стали наслідком пошуку ефективного управління суспільством. Суперечність між державою і громадянином було вирішено на його користь. Відповідно, людина, ставши в центрі політики, почала оцінювати діяльність органів управління через призму якості пропонованих послуг. Процеси децентралізації, впровадження принципу субсидіарності, конкурентне середовище, підвищення рівня вимог людини до різноманітності та якості отримуваних нею послуг, збільшення її впливу на владу зумовили пошук нових моделей побудови та організації діяльності муніципальних інститутів з урахуванням сучасної парадигми управління.

Проаналізуємо деякі актуальні сьогодні проблеми становлення в Україні ефективного, результативного, економічного місцевого самоврядування. Принагідно зауважимо, якщо в Європі місцеве самоврядування розглядається як соціальний механізм, що гарантує демократичність влади, то в Україні місцеве самоврядування – не тільки данина демократії, але, у значній мірі, ефективний механізм господарювання. Інститут місцевого самоврядування має складну суспільно–державну природу. Місцеве самоврядування (як складова суспільства) об'єктивно знаходиться в «конструктивній опозиції» до держави, особливо в питаннях захисту інтересів місцевих громад. Ця обставина вимагає або побудови складної процедури узгодження інтересів держави і територіальних гро-

мад, або посилення тиску органів державної влади на місцеве самоврядування. Таким чином, виникає протиріччя: з одного боку держава, з метою забезпечення стабільності, об'єктивно зацікавлена в зміцненні місцевого самоврядування, а з іншого боку вона часто чинить тиск на «конструктивну опозицію», використовуючи адміністративні механізми.

Ще одне протиріччя викристалізувалось у процесі здійснення реформи місцевого самоврядування (реформа «зверху») і стосується методів та підходів його реалізації. Місцеве самоврядування по своїй природі суперечить державному диктату і може розвиватися тільки в умовах свободи. Місцеве самоврядування і державне управління в рамках єдиної адміністративної системи несумісні. На це вказує Конституція України? відповідно до якої органи місцевого самоврядування не входять у систему органів державної влади. Місцеве самоврядування має вирости і розвиватися «знизу» природним шляхом за відповідної підтримки держави і під її контролем. Інакше кажучи, місцеве самоврядування без державної підтримки сформуватися не може, але одночасно воно потребує і надійного захисту від неї ж.

Зазначимо, що відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування¹, яка після її ратифікації Верховною Радою України стала невід'ємною складовою національного законодавства, воно повинно бути фінансово, правничо та організаційно автономним. Перш ніж коротко охарактеризувати сьогоdnішній стан місцевого самоврядування в Україні зауважимо, що Європейською хартією місцевого самоврядування, Конституцією України² та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»³ поняття «місцеве самоврядування» визначаються по-різному (табл. 8.1).

Що ж до моделі місцевого самоврядування, то Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не дають однозначної відповіді на питання – яку з відомих моделей реалізовує в Україні законодавець. Причина в тому, що відроджувати місцеве самоврядування почали не порозумівшись щодо його моделі і формували його законодавче поле не системно: більшість прийнятих законів в тому числі і Конституція були продуктом політичних компромісів. Наслідком стали лакуни в законодавчому полі, колізії норм у законах, що формують правове поле цього виду публічної влади. А все це не дало можливості сформувати належну фінансово-економічну основу місцевого самоврядування, забезпечити його від незаконного втручання органів державної влади, побудувати систему його захисту. Воно й не дивно. Правляча еліта займалася упорядкуванням владних стосунків у державній владі. Місцеве самоврядування було справою ентузіастів.

**Порівняльний аналіз конституційно–правового змісту
поняття «місцеве самоврядування»**

Європейська Хартія місцевого самоврядування	Конституція України	Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»
Стаття 3. «Концепція місцевого самоврядування»	Стаття 140.	Стаття 2. Поняття місцевого самоврядування
Місцеве самоврядування означає право місцевих властей	Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста	Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право (територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста)
і спроможність місцевих властей	–	та реальна здатність (територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду, жителів кількох сіл, селища, міста)
в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.	самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України	– самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.
Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи.		Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.
Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом		

Розгорнутий ними широкий муніципальний рух поставив у кінці ХХ століття питання про проведення муніципальної реформи. Але, на жаль, далі загальних гасел управлінська еліта не пішла. Нерозуміння суті місцевого самоврядування яскраво показала і широко розрекламована політична реформа в якій йому не знайшлося місця. Хоч є очевидним, що спочатку потрібно зміцнити місцеве самоврядування, провівши децентралізацію державної влади, а тільки після цього проводити її деконцентрацію. На рівні самого місцевого самоврядування впорядкувати функції і повноваження органів місцевого самоврядування, виключивши дублювання і раціоналізувавши їх розподіл. Потребують вдосконалення методи діяльності органів місцевого самоврядування, які відповідали б його принципам.

Дуже гострою є проблема підготовлених кадрів, особливо у сільських, селищних територіальних громадах та громадах невеликих міст. Потребує вирішення і поки що малодосліджена проблема синхронізації дії механізмів державного управління, місцевого самоврядування та самоорганізаційних. Адже неузгодженість їхніх дій призводить до марнування і без того обмежених ресурсів.

Що ж до муніципальної реформи, то її теперішній стан пояснюється неготовністю до неї управлінської еліти, в тому числі й місцевої, відсутністю ідеології державного будівництва, втратою традицій української муніципальної школи, широким поширенням утриманських настроїв, сформованих тривалим періодом придушення місцевої ініціативи державною владою. Отож виходячи з висловленого можемо зробити висновки, що для побудови ефективного і результативного місцевого самоврядування необхідно:

- ввести повсюдність місцевого самоврядування і визначити територіальну основу місцевого самоврядування;
- виходячи з принципу субсидіарності, розмежувати компетенцію та повноваження між державною владою і місцевим самоврядуванням, між елементами системи місцевого самоврядування;
- ввести регіональне самоврядування або виробити механізм виявлення і реалізації спільних інтересів територіальних громад;
- відповідно до компетенції та виконуваних функцій, визначити на довготерміновій основі джерела доходів до місцевих бюджетів, забезпечивши правовий механізм незалежного формування останніх на базі затверджених Кабінетом Міністрів України соціальних стандартів;
- забезпечити обсяг місцевих бюджетів достатній для якісного надання гарантованих законом управлінських і громадських послуг;
- визначити механізми контролю представницької влади та громадськості за якістю гарантованих законом послуг, що надаються органами місцевого самоврядування;

– надати можливість територіальним громадам самостійно вибирати модель місцевого самоврядування, відповідно до якої організовується діяльність цього виду публічної влади на території юрисдикції громади;

– передбачити можливість делегування повноважень як знизу–вверх, так і зверху–вниз виключно на основі угод і з відповідним матеріально – фінансовим забезпеченням їх виконання;

– виробити і забезпечити функціонування механізмів як фінансово–економічного вирівнювання територіальних громад, так і їх розвитку;

– вдосконалити механізми розпорядження бюджетними коштами та контролю, подбавши про прозорість процесу та підконтрольність його представницьким органам;

– для подолання корупції поміняти процедури прийняття рішень органами місцевого самоврядування, зробивши їх прозорими.

Сформульовані завдання можна вирішити прийнявши нові закони чи внісши до діючих законів відповідні поправки. В першу чергу йдеться про закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Бюджетний кодекс України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності», «Про бюджетну систему України».

8.2. Місцеве самоврядування як форма партисипативної демократії: правові основи та досвід міст України

Місцеве самоврядування є найефективнішим інструментом місцевого управління та розвитку територій. Там, де воно дійсно функціонує, де місцеве населення має реальне право та можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення, спостерігається зростання доходів місцевих бюджетів та соціально–економічний розвиток в цілому.

Розвиток місцевого самоврядування тісно пов'язаний з розвитком демократії. В загальному розвинене місцеве самоврядування є проявом демократії в країні, зокрема так званої «партисипативної демократії» (від англ. participate – брати участь). Це одна з найефективніших форм демократії, яка передбачає, зокрема, активну участь громадськості в процесах державного управління та діяльності місцевого самоврядування.

Основою для будь–якої державної або громадської діяльності є відповідне законодавство. Вкрай важливим воно є і для становлення й розвитку місцевого самоврядування та широкої участі громадськості в процесах управління як на місцевому, так і на цент-

ральному рівні. Як правило, основні засади місцевого самоврядування, участі громадськості в процесі прийняття державних та муніципальних рішень визначаються у конституціях країн.

Незважаючи на те, що місцеве самоврядування в Україні забезпечене головними документами, які його регламентують – Європейська хартія місцевого самоврядування, Конституція України, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних міських голів», Закон «Про всеукраїнський та місцевий референдуми», Закон «Про столицю України місто–герой Київ», Закон «Про органи самоорганізації населення»; Закон «Про державно–правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області»; Закон «Про статус депутатів місцевих рад»; Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також Бюджетний та Земельний кодекси України та ін. І все ж, нинішні особливості управлінської діяльності потребують подальшого удосконалення в плані правової повноти та повноважень місцевого самоврядування, передусім, стосовно володіння муніципальною власністю, а також законодавчого удосконалення фінансово–кредитної діяльності органів місцевого самоврядування, місцевих податків і зборів.

Принагідно зауважимо, що якраз недосконалість законодавства про місцеве самоврядування в Україні призвела до конфліктів між суб'єктами конституційно–правових відносин. Найчастіше такі конфлікти фіксувалися між органами самоврядування і місцевими державними адміністраціями; між радами та їх виконавчими комітетами; між місцевими радами та обраними населенням сільськими, селищними та міськими головами; між міськими головами і головами обласних державних адміністрацій; між радами та не представленими в них національними меншинами (Крим) та ін.

Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України, працюючи над розв'язанням політико–правових проблем місцевого самоврядування, запропонував розробити принципово нову Концепцію законодавчого забезпечення місцевого самоврядування, в якій доцільно врахувати субординацію в системі нормативно–правового регулювання відносин у сфері місцевого самоврядування: конституційного, законодавчо–установчого (статусного), законодавчо–нормативного, локального (статутного). Концепція повинна передбачити процес адаптації правової системи України щодо місцевого самоврядування до європейських стандартів. Зазначена Концепція має стати складовою Національної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС, розробкою якої займається Міжвідомча координаційна рада з адаптації законодавства

України до законодавства Європейського Союзу (МКР). У Концепції слід перебачити також вирішення проблеми неузгодженості галузевих законів та інших нормативно–правових актів з базовим законом про місцеве самоврядування.

*Конституція України*⁴, яка визнана Європейською комісією «За демократію через право» (Венеціанською комісією) однією з найдемократичніших, надає певні можливості для участі громадськості в діяльності органів місцевої влади. Проте на основі цієї Конституції ще не прийнята низка суттєвих законів, що вирішували б певні конкретні проблеми розвитку місцевого самоврядування. Хоча в цілому українське законодавство відповідає міжнародним та, зокрема, європейським нормам щодо забезпечення становлення й розвитку місцевого самоврядування, питань захисту прав людини, її основних свобод та участі громадськості в процесах управління.

При бажанні органи місцевого самоврядування України можуть досить ефективно співпрацювати з місцевою громадськістю при вирішенні усіх важливих питань розвитку громад. Конституція у тому вигляді, в якому вона є зараз, спроможна забезпечити розвиток місцевої демократії та місцевого самоврядування.

На сучасному етапі органи місцевого самоврядування України все більше розуміють необхідність тісної співпраці з громадськістю. Першими містами України, що почали залучати громадськість до процесу прийняття рішень були такі як Комсомольськ, Бердянськ, Черкаси, Славутич та інші. Вони і зараз надають приклади ефективної співпраці з населенням та спільного з громадою вирішення усіх проблемних питань територіального розвитку.

Так, зокрема, у *Комсомольську* були проведені перші в Україні громадські слухання. Їх тема: «Політика Комсомольської міської ради на сучасному етапі у вирішенні міських проблем, що склались у сфері життєдіяльності міста в період економічної кризи»⁵.

Взагалі місцева влада Комсомольську використовує різноманітні форми взаємодії з місцевим населенням. Окрім громадських слухань, опитувань громадської думки, створення груп волонтерів, також проводяться заходи щодо громадської просвіти населення у співпраці з місцевими засобами масової інформації, громадськість залучається до таких сфер як соціально–економічний розвиток та стратегічне планування. «Процес стратегічного планування в Комсомольську було розпочато в лютому 2000 року з ініціативи міського голови Олександра Попова. Першим кроком стало навчання місцевих громадян, які висловили бажання стати першопрохідцями й узятися за створення плану розвитку міста на справді демократичних засадах... В цей же час місцеві засоби масової інформації почали пояснювати громаді важливість самого процесу стра-

тегічного планування, необхідності стратегічного підходу до розвитку міста, а також участі громадськості для створення такого плану, який би дійсно відображав волю громади...»⁶.

На особливу увагу заслуговує Статут м. Комсомольська. Це був перший статут міста нової незалежної української держави. В ньому не тільки визначені основні методи, напрями діяльності та розвитку місцевої громади, але, досить чітко, прописані різноманітні форми взаємодії місцевої влади з громадськістю. Кожної з цих форм присвячена окрема глава, де прописані конкретні механізми та можливості їх реального застосування. Так, стаття 2.2.6. глави 2.2 визначає наступні форми, в яких може реалізовуватися право жителів міста здійснювати місцеве самоврядування: місцевий референдум; вибори депутатів міської ради...(місцеві вибори); загальні збори громадян за місцем проживання; колективні та індивідуальні звернення жителів міста до органів і посадових осіб міського самоврядування; громадські слухання; місцеві ініціативи; участь у роботі органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та робота на виборчих посадах міського самоврядування; інші форми, що не заборонені законом. Важливою є глава 2. 9., яка присвячена участі громадськості у роботі органів міського самоврядування. Ця практика ще нова для України, але у Статуті Комсомольську участь громадськості визначена достатньо повно та чітко, на рівні кращих світових стандартів, а саме:

Стаття 2.9.1. «Жителі міста мають право бути присутніми на відкритих засіданнях міської ради.... Жителі міста мають право без будь-яких обмежень бути присутніми і виступати на громадських слуханнях... При обговоренні питань, що винесені на громадські слухання, жителям міста повинна бути забезпечена можливість вільно висловлювати свою позицію і вносити пропозиції»⁷.

Досить ефективно співпрацює з громадськістю місцева влада м. *Славутич* Київської області.

Починаючи з 1996 року у місті проходять щорічні громадські збори. З 1998 року міська влада почала активно залучати громадськість до процесу прийняття рішень. Міській голова м. Славутич В. Удовиченко цей процес характеризує так: «Починаючи з 1998 року до вирішення питань життєдіяльності міста Славутича залучалась громадська думка жителів міста. З цього часу створювалась модель місцевої демократії. Не лише до реалізації стратегії розвитку міста, а й до її розробки через різноманітні форми спілкування на громадських зборах, муніципальних слуханнях, засіданнях «Громадської ради з розвитку міста», прямих телеефірах з представниками міської влади, керівниками підприємств, установ та організацій, ділових іграх, в діяльності громадської приймальні

залучається найширше коло соціально–активної частини населення Славутича»⁸.

На особливу увагу заслуговує «Громадська рада з розвитку міста». Заснована вона була у 1996 році й об'єднала найбільш активних мешканців міста: підприємців, управлінців та проста ініціативний людей. На засіданнях Ради відпрацьовуються моделі та механізми розвитку міста в багатьох сферах його життєдіяльності. Так, на засіданнях були прийняті рішення про заснування Агентства з розвитку бізнесу, Спільки виробників товарів та послуг. За час існування Громадської ради було розглянуто понад 500 питань щодо розвитку та життєдіяльності міста⁹.

В місті постійно проводяться муніципальні слухання, на яких обговорюються усі важливі питання для місцевої громади: соціально–економічний розвиток, місцевий бюджет, соціальний захист та інші.

Починаючи з 1997 року, у м. *Черкаси* громадськість також активно залучається до вирішення місцевих проблем. У місті реалізовується така форма взаємодії з громадськістю як створення вуличних, квартальних, мікрорайонних громадських комітетів. Вони займаються вирішенням конкретних місцевих проблем: комунальних, соціальних та ін. Для більшої їх координації та вдосконалення системи взаємодії з місцевою владою, у складі органів місцевого самоврядування були створені так звані Управи мікрорайону. Управа має своє власне приміщення, усі необхідні засоби зв'язку, представника правоохоронних органів, лікаря та працівника соціально–культурної сфери¹⁰.

Таким чином, можна зробити висновок, що в Україні є певний досвід активної співпраці органів місцевого самоврядування з населенням громад. Це є прикладом реального та дієвого місцевого самоврядування. Але це ще не стало постійною практикою для всіх органів місцевого самоврядування України. На жаль, не всі міста, села та селища України використовують можливості, надані законодавством. В основному це стається з таких причин:

1. Небажання органів влади та їх представників «відкритися» для населення, співпрацювати з ним.

Зараз в деяких органах державної влади та органах місцевого самоврядування ще простежується тенденція до так званої «закритості». Не всі їх представники розуміють необхідність тісної співпраці та взаємодії з населенням.

2. Відсутність законодавчого зобов'язання (а не можливості) органів влади спільно з громадськістю вирішувати всі важливі питання, що виникають.

3. Хвилювання з боку влади, що громадськість через свою участь уповільнить процес прийняття рішень.

4. Необізнаність громадськості, відсутність у більшості з населення конкретних знань про діяльність органу влади, його обов'язки перед громадою; своїх прав та обов'язків; знання законодавства взагалі.

Процес широкого використання механізмів залучення громадськості до співпраці з органами влади усіх рівнів в Україні тільки розпочинається.

З метою підвищення якості функціонування органів місцевого самоврядування, зміцнення його демократичних основ та подальшого розвитку необхідно, зокрема, створити методологічні та технологічні основи, що забезпечували б конкретні механізми і інструменти здійснення процесу реалізації прав громадян на активну і широку участь у місцевому самоврядуванні.

Сучасний розвиток демократії в Україні вимагає вдосконалення механізмів взаємодії громадян і держави, її методів та форм. В контексті активізації формування громадянського суспільства в Україні найактуальнішими питаннями сьогодення є налагодження ефективної взаємодії між владою та суспільством, створення дієвих механізмів цього процесу. Особливо це стосується органів місцевого самоврядування тому, що вони є найбільш наближеними до населення. Розвиток та зміцнення місцевого самоврядування як форми народовладдя служитиме запорукою подальшого розвитку держави в цілому.

8.3. Форми та принципи участі громадськості у місцевому самоврядуванні

Взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю є необхідною умовою їх ефективної та прозорої діяльності. Сучасна світова практика функціонування зазначених органів довела, що тільки за довершених форм і методів, постійної взаємодії, співпраці з користувачами послуг вони можуть якісно виконувати свої функції, поліпшити процеси взаємодії та прийняття рішень органами влади в цілому. Для України на даному етапі її становлення як правової, соціальної та демократичної держави це питання набуває особливого значення. До найактуальніших завдань належать питання залучення громадськості до процесу прийняття рішень і, як результат цього, досягнення ефективності та прозорості діяльності органів публічної влади.

Форми участі громадськості в процесі прийняття рішень достатньо різноманітні.

Ще у 1971 році американський науковець Шеррі Арнстейн запропонувала типологію восьми рівнів участі громадян, представленої в зразку сходів¹¹. «Сходи» містять ступіні, кожна з яких позна-

чає свій рівень корисності і реальної можливості участі населення в діяльності влади. Перша ступінь визначає найбільш слабкий вплив населення на хід прийняття рішень – «маніпуляція», у той час як найбільш висока ступінь – «громадський контроль» – це реальна влада населення і реальний контроль.

Автор зазначає, що існують такі типи та форми участі громадськості, які мають суто декларативний характер. Використовуючи їх, влада тільки формально показує свою зацікавленість у взаємодії з населенням, у залученні його до процесу прийняття рішень. Використання ж цих форм не привносить нічого корисного ні для влади ні для громадськості та корисності рішень, що приймаються.

Деякі сучасні науковці визначають 5 основних типів взаємодії влади з громадськістю: інформування; консультування; партнерство; делегування; контроль¹².

Для їх здійснення використовуються різноманітні форми. Так, наприклад, *при інформуванні* проводяться прес–конференції, видаються буклети, прес–релізи та ін. Для *консультування* використовуються громадські слухання, відкриті бюджетні слухання, проводяться опитування громадської думки, створюються громадські ради та дорадчі комітети. *Партнерство*, як правило, здійснюється через укладання контрактів на спільне створення та надання послуг. *При делегуванні* частка владних повноважень у прийнятті рішень та здійсненні й впровадженні політики передається громадськості. Через використання цих форм і досягається *громадський контроль*.

Можливо деякі з зазначених вище форм потребують більш широкого розгляду, враховуючи їх важливість.

Брифінги. Брифінги є короткими презентаціями для обраних офіційних представників і / або засобів масової інформації, аби вони були поінформовані про хід виконання конкретного робочого плану.

Виставки. Виставки або використання наглядної інформації в людних громадських місцях є одним із способів інформування громадськості про дії уряду, а також способом заохочення людей до співпраці.

Газетні статті. Стаття може бути розповіддю про особу, проєкт або діяльність в цілому. В статтях може йтися про кандидатів на посади та їхні погляди на конкретні питання.

Поштові відправлення (повідомлення). Органи публічної влади можуть використовувати такий спосіб аби інформувати і просвічувати громадян з широкого кола питань – від змін у послугах до результатів виборів та ін. Листівки можуть розповсюджуватися серед усіх громадян або бути спрямованими на конкретні ділянки або групи громадян.

Прес-конференції. Прес-конференція, як правило, проводиться аби оголосити про найважливішу подію або ініціативу, вона є способом привернути увагу засобів масової інформації.

Газетні реклами і вкладки. Газетні реклами або вкладки, написані ким-небудь з представників уряду, можуть бути ефективним засобом зв'язку як з найбільш активними громадянами, так і з громадськістю загалом.

Бюджетні документи. Крім того, що бюджетні документи є інструментом фінансового менеджменту, вони можуть допомогти громадянам одержати необхідні відомості про програми, послуги і стратегію органу влади. Для досягнення цієї мети бюджетні документи повинні бути доступні для громадян та написані доступною мовою¹³.

Громадські слухання є важливим інструментом отримання інформації від громадян. Вони проводяться органами публічної влади не тільки для того щоб поінформувати громадськість про свою діяльність, про хід виконання проектів та програм, а й почути від неї побажання, поради або з'ясувати чи задоволена громадськість діяльністю влади по тим чи іншим питанням. Тобто, на відміну від інформування, тут має місце вже двосторонній зв'язок і двосторонній потік інформації: від влади до населення і від населення до влади. Завдяки цьому обидві сторони мають можливість взаємовпливу та взаємообміну ідеями та інформацією. Як правило, результатом громадських слухань стають спільні плани дій, спільні проекти та програми.

Бюджетні слухання на відміну від громадських, як правило, включають у себе передусім звітування влади про хід виконання бюджету, про основні напрями розподілу коштів та їх використання. Бюджетні слухання допомагають порозумінню влади з громадськістю, а також дозволяють владі отримати і підтримку з боку населення щодо фінансування основних проектів і програм.

Громадські дорадчі комітети – це нова форма взаємодії з громадськістю для органів влади України. Вона зараз тільки починає використовуватись у нашій країні, але результативність цієї форми дуже висока. На місцевому рівні громадські дорадчі комітети :

- підвищують як якісний, так і кількісний виміри участі громадськості в місцевому управлінні, будуючи таким чином місток довіри між владою та громадянами та посилюючи громадянське суспільство;
- надають для влади конкретні та видимі методи реалізації зобов'язання влади перед громадськістю бути прозорою та повністю демократичною;
- є механізмом залучення технічних навичок та думки громадськості для вирішення проблем місцевого управління;

- створюють для громадян з різними уміньми та поглядами форум, де вони можуть інформувати один одного і, таким чином, посилюють діалог, необхідний для розв'язання конфліктів;
- посилюють комунікацію між законодавчою та виконавчою гілками влади, між урядом та громадськістю та між різними гілками місцевої влади;
- є джерелом нових думок, ідей та альтернатив для обраних та призначених службовців;
- можуть допомогти знизити напруження та деполітизувати процес управління¹⁴.

До цього слід додати, що громадські дорадчі комітети, перш за все, сприяють взаємодії та взаємовпливу влади та громадськості, допомагають їм в спокійній, творчій обстановці почути один одного, спільно знайти шляхи вирішення проблемних питань та спільно розробити подальшу політику владного органу. Це є важливим не тільки на місцевому, а й на регіональному та центральному рівнях управління.

Опитування громадської думки також має суттєве значення. Воно буває декількох видів: інтерв'ю безпосередньо; інтерв'ю за телефоном; опитування поштою та ін.

Також воно поділяється на: опитування експертів або ключових інформантів; опитування клієнтів (споживачів послуг); опитування широкого загалу населення та ін. Важливими є і такі форми взаємодії влади з громадськістю як громадські та громадсько–професійні експертизи урядових проектів та програм, інших державних програм соціально–економічного розвитку.

На місцевому рівні *громадські та громадсько–професійні експертизи* мають велике значення при розробці програм соціально–економічного регіонального або місцевого розвитку.

Громадська експертиза здійснюється, як правило, представниками громадських рухів та об'єднань. За організацією здійснення вона може бути двох видів:

1. Законопроект чи програма надається широкому загалу громадських об'єднань. На першому етапі законопроект чи програма розсилаються поштою або розміщується на веб–сайті організації, що їх розробляла. На другому етапі організація отримує висновки також поштою або на своєму сайті. Існують також два варіанти подальших дій:

- після реалізації другого етапу співпраця припиняється й організація, на основі отриманих результатів, доробляє зазначені документи;
- із представників організацій, що брали участь у першому турі експертизи, створюється робоча група, яка продовжує працювати над документами до повного їх прийняття та впровадження у життя як закону або державної програми дій.

2. Законопроект чи програма пропонуються на розгляд заздалегідь створеній робочій групі із представників громадськості, яка і доопрацьовує документ. У цьому варіанті є тільки один недолік: орган влади, що розробляв документ, має можливість створити робочу групу із тих осіб, які будуть лояльно відноситися до документу в цілому та до окремих дискусійних його аспектів, що потребує більш прискіпливої точки зору.

Громадсько–професійна експертиза відрізняється від вищезазначеної тільки тим, що здійснюється вона не тільки представниками громадськості, а й науковцями та фахівцями з тих питань, що містяться у зазначених документах. На наш погляд, вона є більш ефективною ніж вищевказана тому, що найкращі результати досягаються саме тоді, коли кращі фахівці та найактивніші представники громадськості працюють разом над вирішенням спільних завдань та проблем сьогодення.

Важливим аспектом взаємодії органів влади з громадськістю на сучасному етапі є електронні технології та *електронне урядування*. Застосування органами державної влади та місцевого самоврядування мережі Internet дозволяє їм не тільки надавати інформацію про свою діяльність, про стан виконання проектів та програм, а й отримати відгук від населення – користувача їх послуг, інформацію щодо якості своєї роботи, пропозиції щодо її покращення тощо.

Зазначені форми взаємодії влади з громадськістю вже використовуються в Україні, але не в усіх містах і не завжди і до того ж потребують вдосконалення.

Процес залучення громадськості базується на таких основних принципах як: прозорість; відкритість; гнучкість; підзвітність; урахування інтересів громадян.

Зазначені вище основні принципи, на яких базується процес взаємодії громадськості і влади не є вичерпними. Їх існує багато, тому що цей процес багатогранний та багатосторонній. Саме тому, на нашу думку, вони потребують більш детального розгляду як з точки зору здійснення цього процесу, так і можливих варіантів його вдосконалення.

Прозорість і відкритість

•Цілі спільної діяльності мають бути зрозумілими, прозорими і чітко визначеними як для представників влади, так і для громадськості. Разом з цим встановлюються і певні зобов'язання для обох сторін.

Зобов'язання представників влади в процесі цієї роботи – враховувати, записувати всі побажання, пропозиції громадськості і звітувати перед населенням про результати: тобто які пропозиції прийняти до роботи, які знаходяться в процесі розгляду, а які відхилені та у зв'язку з чим. Це є особливо важливим, коли органи

публічної влади прагнуть зробити процес прийняття рішень більш прозорим. Прикладом може послужити проведення громадських слухань. Взагалі, при встановленні зобов'язань для органів влади, вони встановлюються як в цілому для організації, так і для кожного службовця окремо. Має бути чітко визначено що саме робитиме орган влади і яким чином.

- Повинні бути встановлені певні часові рамки та терміни участі громадян у спільному з владою вирішенні проблем, оскільки розуміння населенням своєї ролі арбітра, призначеного керувати при розв'язанні тієї чи іншої проблеми може цілковито відрізнятись від його реальних можливостей і повноважень, тобто процес може вийти за рамки допустимого і громадськість може почати втручатися в питання, якими повинні займатися лише спеціалісти. Саме для уникнення подібних ситуацій зарані встановлюються рамки і терміни громадської участі. Для органів влади дуже важливо розуміти що саме вони очікують отримати від участі громадян у їхній діяльності і чого чекає від цього процесу сама громадськість. У зв'язку з цим необхідно враховувати кількість часу, терміни участі населення у розв'язанні тієї чи іншої проблеми, на якому етапі слід залучати громадськість, коли і як вона буде задіяна. Дуже важливо чітко визначати ліміти громадської участі. Громадськість та представники місцевої влади працюють більш конструктивно, коли існує певний момент припинення дебатів і обговорень у контексті проведеної роботи для прийняття остаточного рішення.

- Процес залучення громадськості повинен включати просвіту населення з питань діяльності влади і законів, на яких ця діяльність базується. Тільки освідченні громадяни зможуть реально впливати на процес прийняття рішень та ефективно співпрацювати з органами публічної влади.

Гнучкість

- Влада має бути чутливою до потреб населення і швидко реагувати на зміну ситуації. Це можливо завдяки участі населення в прийнятті управлінських рішень, безпосередньому спілкуванню, обговоренню проблемних питань та ситуацій, які виникають. Для того, щоб володіти ситуацією, реагувати на зміни, органи публічної влади повинні постійно проводити моніторинг громадської думки та передбачати у програмах розвитку і планах щодо надання послуг населенню можливість внесення коректив та змін.

Розуміння необхідності застосування даного підходу базується на таких складових:

- органи влади можуть отримати від населення нову інформацію про ситуацію, яка спонукає їх розглядати проблему з різних боків і точок зору;

– розв’язання проблеми може відбуватися безпосередньо в процесі участі громадян;

– нові сфери громадського інтересу можуть розвивати сам процес участі громадян у діяльності органів влади.

• Процес залучення та участі громадськості має відбуватися з урахуванням інтересів громади. Він також має бути пов’язаним з політичними процесами. Це підвищить імовірність більш зацікавленої праці представників громадськості та використання владою напрацьованих спільно з громадськістю результатів більш конструктивно.

• Необхідно варіювати використовувані підходи до участі громадян, що залежить від різного роду обставин і ситуацій, тобто адаптувати процес до відповідного періоду часу. Залучення громадян передбачає не якийсь примусовий підхід, а навпаки, співпрацю між владою та суспільством, що, у свою чергу, може модифікувати, поліпшити сам процес участі громадськості у прийнятті управлінських рішень.

Відкритість

• Процес має бути відкритим стосовно варіантів розв’язання проблем та питань, що розглядаються й вибору найбільш вдалих із них. Іноді це має вигляд стандартної процедури, коли органи влади заздалегідь готують певну кількість варіантів на розгляд, а потім із запропонованих варіантів представники громади вибирають найбільш прийнятні на їх погляд. Насправді ж це знижує ефективність спільної діяльності громадськості і влади, оскільки, в першу чергу, влада повинна заслухати і прийняти до відома пропозиції і варіанти представників громади, а з усіх запропонованих відібрати деякі для подальшої роботи. Необхідно також проінформувати населення, чому обрали той чи інший варіант для реалізації.

Підзвітність

• Процес залучення та участі громадськості має бути прозорим та повністю відкритим. Інформація про хід цього процесу має публікуватися і обнародуватися від його початку до кінця. Кінцеві результати і рішення влади та громадськості також мають бути розповсюджені разом з інформацією про те, чому були прийняті саме ці рішення. Для влади прозорість даного процесу дає змогу зробити більш точним, конкретним його аналіз для подальшої праці. Узагалі прозорість при прийнятті рішень не тільки надає можливість громадськості контролювати владу, а й призводить до відчуття причетності до неї; населення починає сприймати її як партнера та помічника, а ні як щось окреме та вороже.

Зазначене вище може допомогти більш чіткому визначенню основних завдань органів публічної влади при організації процесу залучення та участі громадськості в їх діяльності (рис. 8.1.).

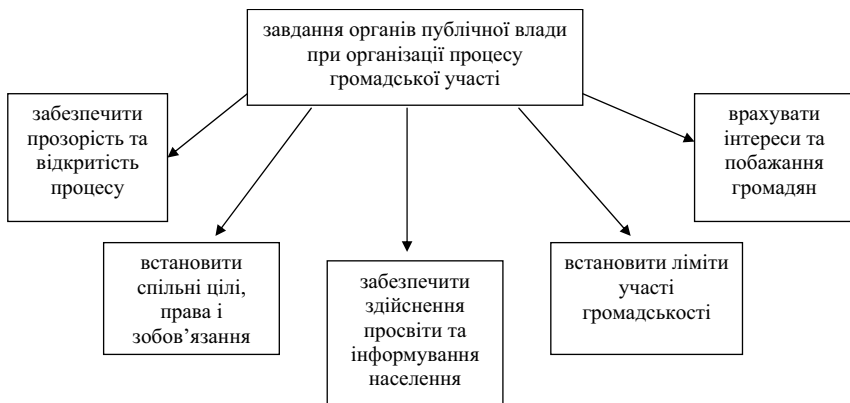


Рис. 8.1

Незважаючи на певні кроки, що вже зроблені українською владою для досягнення прозорості та відкритості в її діяльності, певні проблеми на цьому шляху ще залишаються. Поки що громадськість України не має реального впливу на процес прийняття рішень, на розробку напрямів державної політики. Механізми, методи та форми цього впливу, його забезпечення та здійснення ще недосконалі й не функціонують у повній мірі.

Таким чином, для подолання вищезазначених перешкод та недоліків необхідно здійснити наступні кроки:

- *розробити* та прийняти Закон України «Про участь громадськості у процесі прийняття рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування України»;

- *передбачити* у зазначеному законі не тільки можливості для участі громадськості в процесі прийняття рішень, а й законодавчі зобов'язання для органів влади всіх рівнів співпрацювати з громадськістю, залучати її до розробки та реалізації програм суспільно–політичного та соціально–економічного розвитку тощо;

- *забезпечити* здійснення громадської просвіти населення щодо знання основного законодавства України у сфері суспільно–владних та суспільно–політичних відносин для того, щоб воно стало рівноправним партнером влади;

- *вдосконалити* систему навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з метою надання їм методологічної підтримки щодо того як працювати з громадськістю, яким чином її залучати та як отримувати бажані результати зазначеної взаємодії тощо.

Якщо в Україні буде можливим досягнути такого рівня суспільного розвитку, коли кожен громадянин досконало знає свої права,

знає законодавство щодо основних сфер життєдіяльності, в тому числі законодавство з питань діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, володіє дійсно правдивою інформацією щодо практичних результатів цієї діяльності, то тільки тоді в країні буде розвиватися реальна та дієва демократія. Тому, вирішення питання ефективної та плідної взаємодії громадськості і влади є запорукою подальшого демократичного розвитку держави.

8.4. Проблеми забезпечення самостійності територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення

В Україні право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення гарантується Конституцією України. Це право визначається та закріплюється як місцеве самоврядування (ст. 140).

Проголошений у Конституції принцип самостійності територіальних громад на практиці майже не реалізується. Це стається тому, що не має окремого закону, який би запроваджував основні засади, на яких ця самостійність має здійснюватися. Механізми реалізації самостійності та її напрями чітко не визначені. Самі «питання місцевого значення» ще потребують певного уточнення. У Конституції України вони визначаються досить розмито (ст. 143). Так, Конституція України передбачає організаційну, фінансову, правову самостійність органів місцевого самоврядування, відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування, але в реальному житті це не завжди так. Особливо це стосується фінансової самостійності органів місцевого самоврядування.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає основні засади діяльності органів місцевого самоврядування, але в той же час не визначає шляхи досягнення та забезпечення реальної самостійності територіальних громад і не конкретизує, в чому полягає «реальна здатність вирішувати питання місцевого значення», яким чином вона вимірюється та реалізується. Ст. 4 зазначеного Закону визначає основні принципи місцевого самоврядування, серед яких правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність. В той же час закон не визначає конкретні межі даних форм самостійності, механізми та інструменти їх здійснення й забезпечення. Так, ст. 16 закону присвячена організаційно-правовим, матеріальним та фінансовим основам місцевого самоврядування. У п.1 вищезгаданої статті зазначається, що «органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють

самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону». Але, в той же час, не визначається яким чином здійснюється ця самостійність та на яких засадах будується.

У п. 6 ст. 16 зазначається, що місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших бюджетів. Але самостійність місцевих бюджетів, в першу чергу, має виражатися у самостійності їх формування та спрямування витрат. Тобто, тільки тоді, коли місцева влада матиме можливість самостійно формувати місцевий бюджет, створювати для цього додаткові місцеві послуги та самостійно розподіляти кошти (зрозуміло, під наглядом громадськості та відповідних органів та структур) можливо буде говорити про реальну самостійність місцевих бюджетів та місцевих громад взагалі.

В Україні існує законодавча основа для певної самостійності місцевих органів влади щодо бюджетних питань – вони можуть приймати рішення про те, які встановлювати місцеві податки та збори, яким чином й які послуги надавати та інші важливі питання, що впливають на умови життєдіяльності даної громади. Прийнятий Бюджетний Кодекс України дав можливість регіонам проводити більш самостійну бюджетну політику, але все ж таки він не вирішив усіх питань. Проголошений принцип самостійності місцевих бюджетів на практиці повною мірою не реалізується, що породжує багато негативних тенденцій на всіх стадіях бюджетного процесу.

Що стосується надання додаткових місцевих послуг, то завдяки їх введенню органи місцевого самоврядування матимуть можливість отримувати додаткові джерела доходу у місцевий бюджет. Це, у свою чергу, дасть наступні переваги: підвищиться якість послуг; розшириться їх спектр; з'явиться можливість надавати допомогу тим громадянам, які її потребують; збільшиться кількість фінансових ресурсів для розвитку як самих послуг, так і громади в цілому. Але, для забезпечення можливості для органів місцевого самоврядування створювати такі додаткові послуги необхідні певні законодавчі врегулювання вищезазначених питань.

З точки зору зміцнення самоврядності територіальних громад важливим став прийнятий у 2001 році Закон України «Про органи самоорганізації населення», який визначив порядок створення, основні завдання, повноваження та принципи організації та діяльності органів самоорганізації населення, а також їх фінансово-економічну основу. Зокрема у п. 2. ст. 16 Закону зазначається, що орган самоорганізації населення самостійно використовує фінансові ресурси, отримані з місцевого бюджету, на цілі та в межах, визначених відповідною радою. Закон досить чітко розділяє власні та де-

леговані повноваження органів самоорганізації населення, визначає їх статус, умови формування та обсяг відповідальності.

Фундаментальні принципи самоврядності та самостійності територіальних громад закладені у Європейській Хартії місцевого самоврядування, ратифікованій ще у 1997 році. Це принципи правової, організаційної та фінансової автономії органів місцевого самоврядування.

Принцип правової автономії означає, що органи місцевого самоврядування повинні мати власні повноваження, що визначаються Конституцією та відповідними законами. Як зазначається у Хартії, ці повноваження мають бути достатньо повними для ефективного здійснення місцевого самоврядування та ексклюзивними, тобто притаманними тільки зазначеним органам. Повноваження також мають бути вичерпними щодо прийняття будь-яких рішень органами місцевої влади під їх відповідальність та у рамках чітко визначених повноважень. Зазначений принцип також має бути ефективним щодо делегованих повноважень: органи місцевої влади мають бути вільними у прийнятті на себе виконання цих повноважень, враховуючі місцеву специфіку.

Принцип організаційної автономії означає, що органи місцевого самоврядування мають бути вільними щодо визначення своєї власної структури для того, щоб ефективно виконувати свої функції під власну відповідальність. Це означає, що в різних органах місцевого самоврядування може бути різні структурні підрозділи та кількість працівників для якісного надання послуг населенню та управління територією в цілому.

Фінансова автономія органів місцевого самоврядування означає, що зазначені органи мають право збирати та розподіляти їх власні фінансові ресурси самостійно. Цих ресурсів має бути достатньо для того, щоб орган місцевого самоврядування міг якісно здійснювати свої функції та повноваження. Частина зазначених ресурсів має поступати до місцевих бюджетів через місцеві податки та збори. Ставки місцевих податків та зборів має право визначати самостійно орган місцевого самоврядування, але в рамках, передбачених законодавством.

Слід відмітити, що незважаючи на проголошений принцип самостійності територіальних громад України, реальних механізмів забезпечення цієї самостійності вкрай недостатньо.

Так, наприклад, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко прописує межі державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Зокрема зазначається, що «державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі,

в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень» (ст. 20). На практиці ж досить часто мають місце ситуації, коли органи місцевої державної влади втручаються в діяльність органів місцевого самоврядування і намагаються корегувати її, що, в принципі, заборонено законом. Останнім часом відбулися позитивні зрушення у вирішенні даного питання, але протиріччя є, і проблема полягає у тому, що вони закладені у чинному законодавстві. Зокрема у Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) та «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.).

8.5. Децентралізація та деконцентрація владних повноважень як чинник розвитку місцевого самоврядування

Дублювання повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування на сьогоднішній день є однією з найважливіших проблем, що потребує якнайшвидшого вирішення. Вже декілька років в Україні йде розмова про необхідність чіткого розподілу повноважень, компетенції та відповідальності між вищевказаними органами, але реальних кроків поки ще немає. Для забезпечення якісного виконання органами місцевого самоврядування їх завдань необхідно надати їм відповідні повноваження. На сьогодні органи місцевого самоврядування не мають достатніх повноважень для повноцінної діяльності на своїй території. Тут мається на увазі спроможність самостійного прийняття рішень, їх реалізація, а також пошук необхідних ресурсів. У Європейській Хартії місцевого самоврядування це підкреслюється особливо. У ст. 4 п. 3 говориться про те, що здійснення державних повноважень, як правило, повинно покладатися на органи влади, найбільш близькі до громадян. Децентралізація владних повноважень (передача частки повноважень органів центральної влади на регіональний та місцевий рівень) є найкращим засобом забезпечення ефективного державного управління та якісного надання послуг населенню.

Для цього є свої причини. По–перше, децентралізація повноважень дає можливість більшої гнучкості системи управління, більш швидкого реагування на зміни та врахування їх. По–друге, послуги населенню мають надаватися саме тими органами влади, що найбільш наближені до нього. По–третє, це сприяє більшому залученню населення до процесів управління та до процесу створення й надання послуг, до процесів прийняття управлінських рішень в цілому.

В Україні це питання остаточно не вирішено. Частина повноважень, якими мають бути наділені органи місцевої влади, зокрема органи місцевого самоврядування, залишається у межах компетенції виключно органів влади національного (центрального рівня). Ті ж повноваження, що належать до компетенції органів місцевої влади (органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій) чітко між ними не розмежовані. Для того, щоб переконатися у цьому достатньо порівняти повноваження місцевих державних адміністрацій відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 13) та повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 32).

Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» «до відання місцевих державних адміністрацій у межах та формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань:

- 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій;
- 3) бюджету, фінансів та обліку;
- 4) управління майном, приватизація та підприємництво;
- 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;
- 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх;
- 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;
- 8) зовнішньоекономічної діяльності;
- 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;
- 10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати».

У статті 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» оговорюються ті самі повноваження, але для органів місцевого самоврядування. Проте, як відомо, якщо повноваження двох різних структур дублюють одне одного, це призводить до низької ефективності їх праці, а іноді навіть до протистояння у вирішенні тих чи інших питань. У такій ситуації представники місцевої влади не в змозі чітко визначити сферу своєї компетенції, повноважень та відповідальності. Зрозуміло, що це має свій негативний вплив на розвиток регіонів та покращення системи надання послуг населенню з боку органів місцевої влади. Це впливає і на стан взаємодії та взаєморозуміння з громадськістю, на контроль з боку громадськості за діяльністю органів публічної влади. Якщо для самих представників місцевої влади незрозуміло хто і що повинен виконувати, та за які напря-

ми відповідати, то тим більше це незрозуміло для населення, яке таким чином не в змозі і проконтролювати виконання.

У ст.27 (гл. II) Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» розглядаються повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері соціально–економічного і культурного розвитку, планування та обліку. Серед власних (самоврядних) повноважень є наступні:

- підготовка програм соціально–економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст;
- забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних ресурсів.

До відання місцевих державних адміністрацій, відповідно до Закону належить вирішення питань соціально–економічного розвитку відповідних територій. З оглядом на вищезазначене, було б більш доцільним, якщо б органи місцевого самоврядування як розробляли проекти по соціально–економічному і культурному розвитку відповідних територій, так і здійснювали їх виконання, а державні місцеві адміністрації у такому разі затверджували б ці проекти та контролювали їх виконання.

Як свідчить світовий досвід, при будь–яких формах місцевого управління державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадовими особами використовується завжди. У багатьох розвинених країнах місцевому самоврядуванню надані широкі повноваження, але існує чітка система державного нагляду та контролю за їх діяльністю, і здійснюють це, як правило, місцеві державні адміністрації.

За останні декілька років було розроблено та прийнято низьку документів, що визначали як необхідність здійснення децентралізації, так і шляхи її досягнення. Так, у Концепції державної регіональної політики, що затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001, значна увага приділяється питанням децентралізації та деконцентрації повноважень центральних органів виконавчої влади й надання більш широких повноважень органам місцевого самоврядування. Зазначається, що «оптимізація територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування має забезпечити підвищення ефективності управління процесами розвитку регіонів шляхом [...] удосконалення розподілу повноважень та функцій між територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування з метою уникнення дублювання, спрощення системи управління, її фінансового забезпечення та економії бюджетних коштів».

У Програмі державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, що затверджена Указом Президента України від 30 серпня 2001 р. № 749/2001 також окремо підкреслюється необхідність розмежування сфер відповідальності та компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування в сфері надання державних і громадських послуг.

Протиріччя є. Але остаточне вирішення має бути закріплене на законодавчому рівні як у Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», так і в Конституції України. Це потребує відповідних змін.

Робити це потрібно у комплексі, що, в свою чергу, призводить до висновку про необхідність створення загального Муніципального Кодексу України. Це знайшло своє відображення й у Рекомендації 102 (2001) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні Конгресу місцевих і регіональних влад Європи від 13 листопада 2001 р.

«Щодо обов'язків місцевих і регіональних органів влади:

a. надмірна кількість правових актів, у деяких випадках навіть суперечливих, має відношення до функцій органів місцевої та регіональної влади;

b. необхідно терміново прояснити всі суперечливі моменти у відповідному законодавстві, спираючись на визначений у Статті 4.3 ЄХМС принцип субсидіарності;

c. ці суперечності можна було б усунути шляхом прийняття Муніципального Кодексу, який чітко розподіляв би функції різних рівнів відповідної державної влади;

d. в законодавчому порядку органам місцевої та регіональної влади мають бути передані суттєві, виключні та повні повноваження».

Незважаючи на те, що вищенаведені рекомендації були підготовлені Радою Європи ще у 2001 році, Україною це не виконано й досі.

Одним із завдань адміністративної реформи в Україні має бути сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування на основі його чіткого функціонального розмежування з повноваженнями виконавчої влади.

У межах адміністративної реформи розглядається питання децентралізації управління. Необхідність децентралізації державної влади зумовлена тим, що вона не може бути досить ефективною, здійснюючись з центру. Сучасна ситуація в Україні дозволяє зробити висновок щодо необхідності введення додаткових повноважень територіальним громадам.

В Україні ще досі мають місце ситуації, коли економічно вигідні та опрацьовані регіональні проекти не одержують схвалення та дозволу на реалізацію у вищих інстанціях, незважаючи на те, що

саме на місцевому рівні набагато краще видно як самі проблеми, так і оптимальні шляхи їх розв'язання.

На сьогоднішній день вкрай важливо надати органам місцевого самоврядування більшу самостійність, але діяти вони повинні в рамках закону і нести відповідальність за свою діяльність. Це особливо підкреслюється в Європейській Хартії про місцеве самоврядування: «...під місцевим самоврядуванням розуміється право та дійсна спроможність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ та керувати нею, діючи в рамках закону під свою відповідальність та в інтересах місцевого самоврядування...» .

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» в ст. 79 «Про дострокове припинення повноважень ...» не оговорюється можливість їх припинення як у разі невиконання, так і недостатнього виконання, а також за бездіяльність. Цей факт не може не відбиватися на якості роботи цих органів та структур, а також їх посадових осіб.

Враховуючи зазначене вище, можна визначити першочергові завдання, вирішення яких дозволить надати органам місцевого самоврядування більш широкі повноваження і загалом сприятиме зміцненню місцевої демократії.

Такими завданнями є:

- більше уваги приділити механізму делегування повноважень: що саме необхідно делегувати та якими способами;
- розробити чітку систему відповідальності та контролю;
- створити законодавчу базу для повноцінної діяльності територіальних органів влади у нових умовах.

Це допоможе вирішити одну з найважливіших проблем сьогодення України – якісного функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, їх дійсного служіння народові України, забезпечення його потреб у послугах, ефективного їх надання, забезпечення соціально-економічного розвитку країни в цілому.

8.6. Розвиток місцевого самоврядування у контексті політичної реформи

З 1 січня 2006 року набув чинності Закон України «Про внесення змін до Конституції України», згідно з яким розпочалася політична реформа в Україні. Відповідно до внесених та закріплених конституційних змін значна частина повноважень Президента України перейшла до Кабінету Міністрів і Верховної Ради України. Цей крок викликає неоднозначну реакцію як серед української спільноти, так і в світовому співтоваристві в цілому.

Політична реформа передбачає суттєві зміни не тільки у співвідношенні трьох гілок влади та зміни форми правління з президентсько–парламентської на парламентсько–президентську, а й реформування системи місцевого самоврядування. Зрозуміло, що робити такі заходи треба вкрай обережно і виважено.

Шлях до реального впровадження реформи в Україні буде не легким. Ставлення самої української політичної еліти до неї також неоднозначне. Тільки зараз у суспільстві починається масове обговорення того, якою має бути ця реформа, чи є в ній така нагальна потреба, чи дійсно політична система потребувала настільки радикальних змін.

Система влади, що останніми роками склалася в Україні, дійсно мала та має й досі певні недоліки, головний з яких – це надмірна централізація влади та відсутність реальної самостійності територіальних громад у вирішенні ними питань місцевого значення, як це, зокрема, зазначено у Конституції України.

Політична реформа передбачає суттєві зміни на місцевому та регіональному рівні. 13 вересня 2005 року Конституційний Суд України, виніс рішення щодо відповідності вимогам Конституції України законопроекту під № 3207–1, що передбачає внесення змін до Конституції, що стосуються місцевого самоврядування. Але зараз, на розгляді у Конституційному Суді знаходиться вже новий варіант зазначеного законопроекту, підписаний Головою Верховної Ради України О.Морозом 5 січня 2006 року. Цей законопроект має стати другою частиною політичної реформи.

На сучасному етапі розвитку України як демократичної, соціальної та правової держави реформування системи органів місцевого самоврядування є нагальною вимогою часу.

Зазначений законопроект не повною мірою зачіпає ті найважливіші аспекти, що потребують якнайшвидшого реформування. Зокрема у ст. 119 визначаються повноваження місцевих державних адміністрацій. Зазначається, що МДА «здійснюють контроль за додержанням законів місцевими органами виконавчої влади, підпорядкованими центральним органам виконавчої влади». Тут не прописані основні зміни, що мають бути, а саме, що МДА здійснюють контроль за додержанням законів органами місцевого самоврядування.

Не зазначається у законопроекті, що повноваження місцевих органів влади – органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій не можуть дублюватися, як це зокрема визначено у Європейській Хартії місцевого самоврядування і є необхідною умовою реформування системи місцевого самоврядування України, і, що має знайти своє відображення не тільки у відпо-

відних законах, а й у Конституції України, якщо до неї вже пропонуються певні зміни.

Зміни, що пропонуються у ст. 133 – створення так званих «округ» – нечітко виписані, що може призвести до ще більших непорозумінь, які вже є зараз. Зазначається, що «округою є утворена на основі добровільного об'єднання жителів адміністративно–територіальна одиниця, у складі якої кілька населених пунктів». У даній статті немає жодного пункту, що стосується механізмів формування округ та кількості населених пунктів, що мають право об'єднуватися, як немає і посилання на те, що дані питання мають бути визначені окремим законом.

У прикінцевих положеннях даного законопроекту зазначається, що «у тих населених пунктах, жителі яких об'єдналися в одну територіальну громаду, вибори [...] органу місцевого самоврядування, крім відповідного спільного органу місцевого самоврядування та єдиного голови, не проводяться». Це положення має право на існування тільки тоді, коли добровільне об'єднання створюється безпосередньо перед виборами. Незрозумілим є механізм формування та подальше існування такої адміністративно–територіальної одиниці в період між виборами. Якщо, наприклад, після того, як буде обрано сільського, селищного, міського голову, мешканці даних населених пунктів вирішать об'єднатися в «округу», як бути з обраними головами вищевказаних населених пунктів? Вони будуть зняті з посад? Через який механізм? Хто буде керувати даним об'єднанням в період до виборів? Чи планується проводити дострокові вибори? Якщо так, то окрім безладдя країна не отримує нічого. Пропозиція щодо створення округ, в такій редакції, в якій вона є зараз, є досить легким механізмом заміни «неугодних» обраних голів.

При цьому новостворене об'єднання населених пунктів – округа – у законопроекті визначається як адміністративно–територіальна одиниця. У законопроекті не надано визначення такого поняття як адміністративно–територіальна одиниця. В той же час у ст. 140 зазначається, що «міське самоврядування здійснюється в межах адміністративно–територіальних одиниць». Якщо виходити з такого формулювання, з врахуванням вищевказаного, то міське самоврядування в Україні має здійснюватися тільки в межах округ.

Ст. 140 у запропонованій редакції має і інші суттєві недоліки. Зокрема в ній зазначається, що «сільські, селищні, міські ради *можуть дозволяти*, за ініціативою жителів, створювати будинкові, вуличні...та інші органи самоорганізації населення...». Це означає, що вони можуть і не дозволяти? З яких підстав, на основі чого? Така постановка питання не відповідає Конституції України (ст. 36)

та вступає в протиріччя із Законом України «Про органи самоорганізації населення» від 2001 року, в якому вперше чітко прописані механізми самоорганізації громадян та їх об'єднань. Сільські, селищні, міські ради не «можуть дозволяти», а *мають сприяти та забезпечувати*, за ініціативою громадян, створення органів самоорганізації населення, якщо ми прагнемо до дійсного розвитку місцевого самоврядування та місцевої демократії в країні.

У цілому основні сподівання на реформу були спрямовані на те, що вона значно посилить виконавчу владу на всіх рівнях та місцевого самоврядування. Реформування системи державного управління варто було б розпочинати з регіонального та місцевого рівнів. Політична реформа задає новий формат владним відносинам. Вона безпосередньо впливає на всі складові процесу державного управління та суспільно–політичної системи в цілому.

Конституційна реформа у тому вигляді, в якому вона є зараз, має досить суттєві недоліки і це ще не є політичною реформою, яка має бути підкріплена пакетом необхідних законів, в тому числі й тих, що стосуються реформування місцевого самоврядування, надання йому більшої самостійності у процесі прийняття рішень. Отже, говорити про вплив політичної реформи ще зарано. На сучасному етапі можна робити тільки певні прогнози щодо подальшого перебігу подій.

Сучасні зміни до Конституції України є неповними, а сама реформа не носить елементів системного підходу. Тому Україна зараз буде експериментувати сама на себе. Шляхом проб та помилок поступово буде формуватися нова система суспільно–владних відношень та нова політична культура.

На даному етапі розвитку українського суспільства у напрямку подальшого впровадження політичної реформи необхідно вдатися до таких дій.

1. Здійснити всебічну експертну оцінку зазначеної реформи із залученням кращих вітчизняних й іноземних фахівців з метою визначення її недоліків, можливих перешкод її впровадження, загроз та ризиків тощо.

2. Розробити та прийняти низку законів, внести відповідні зміни до чинного законодавства на основі запропонованих конституційних змін, що підкріплюють внесені нові положення і потребують подальшого впровадження.

3. Прийняти «Муніципальний Кодекс України» – пакет законів, який би забезпечив комплексне вирішення питань муніципального управління.

4. Забезпечити широке громадське обговорення реформи з метою отримання як підтримки з боку населення запропонованих змін, так і інформації щодо бачення, побажань та готовності суспільства до них.

8.7. Політичні моделі розвитку місцевого самоврядування

Політичні дискусії навколо питань про конституційну реформу місцевого самоврядування, багатоваріантний сценарій розвитку Української держави тощо змушують замислюватись над проблемами вибору оптимальної моделі розвитку суспільства та його важливої складової – місцевого самоврядування¹⁵.

Місцеве самоврядування в контексті історичних моделей політичної системи

В умовах реалізації реформи конституційної системи України, закріпленої законом від 8 грудня 2004 р., особливо важливе значення має проблема політичного моделювання розвитку одного з ключових інститутів конституційного права України – місцевого самоврядування. За роки Незалежності цей інститут пройшов значну політичну еволюцію – від інструменту радянської перебудови (ліберального комунізму) в 1989–1990 рр. до засобу впровадження ліберально–консервативної демократії, починаючи з 2005–2006 рр.

В українській науці питання про моделі місцевого самоврядування переважно розглядається крізь призму його конституційної та національної моделі¹⁶. Але сьогодні не можливо аналізувати еволюцію місцевого самоврядування без врахування розвитку політичної системи, оскільки тільки через виявлення її впливу можна більш–менш точно прогнозувати подальший розвиток даного інституту¹⁷.

Практика свідчить, що існує прямий і безпосередній зв'язок між моделлю політичної системи та політичними моделями місцевого самоврядування як елементами цієї системи. З іншого боку, політичні моделі місцевого самоврядування в історії України більш чи менш активно впливали на державну муніципальну політику, муніципальне законодавство та практику його реалізації тощо.

За останні 150 років українське суспільство пережило різні політичні режими, які часто–густо мали протилежне політичне забарвлення. І хоча на перший погляд, здається, що значна частина з них не мають жодного відношення до сучасної моделі політичної системи України, тим не менш, таке судження є неточним: ніщо не зникає безслідно, тим більше в політичній системі суспільства. Конституційний і політичний досвід самої України та й інших країн тому наочне підтвердження¹⁸. А раз так, то й політичні моделі місцевого самоврядування, очевидно, відчують на собі вплив попередніх моделей територіальної організації влади.

При реформуванні політичної системи України, а також місцевого самоврядування необхідно враховувати історичні моделі роз-

витку цієї системи. А також розуміти історичні межі застосування тих чи інших європейських моделей політичної системи та місцевого самоврядування.

Питання про класифікацію моделей розвитку політичної системи в Україні є дуже важливе для розуміння закономірностей її розвитку, а також – розвитку відповідних моделей місцевого самоврядування. Адже в межах одного типу політичної системи, наприклад, демократичної¹⁹ чи авторитарної, можуть існувати їх різні моделі.

З урахуванням того, що в Україні протягом останніх 150 років переважали монархічні, тоталітарні та авторитарні режими, на нашу думку, слід виділяти такі моделі політичної системи в її новітній історії, як: 1) колоніальну; 2) національно–визвольну; 3) тоталітарну; 4) неототалітарну; 5) національно–демократичну; 6) авторитарно–олігархічну (рис. 8.2).

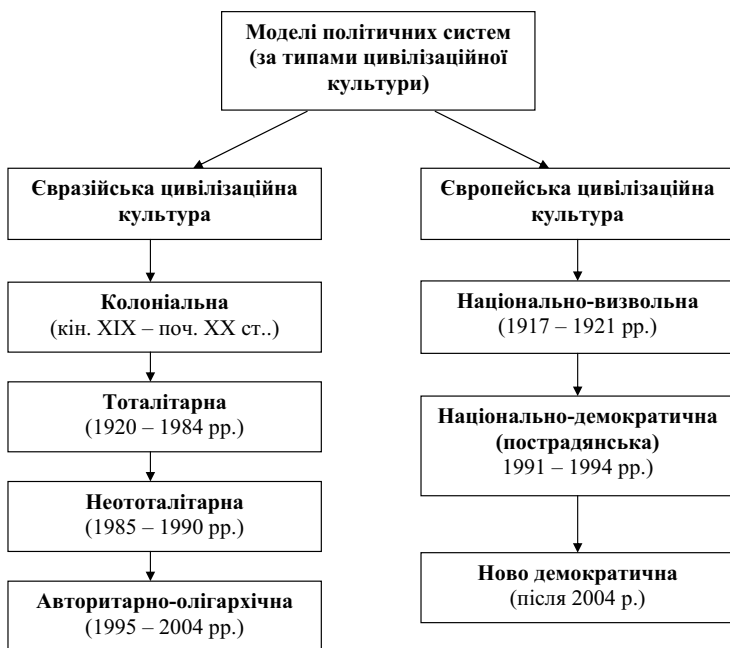


Рис. 8.2. Моделі політичних систем (кін. XIX – поч. XXI ст.)

В межах відповідних моделей політичних систем в Україні діяли різні політичні моделі місцевого самоврядування²⁰, які поділялись на дві групи, зокрема, на класичні моделі – консервативну, ліберальну й соціал–демократичну (соціал–реформістську), а також на перехідні моделі: традиційну, радикально–популістську, націо-

нально–демократичну, номенклатурну, неототалітарну, олігархічну тощо (рис. 8.3). Нерідко різні групи і види політичних моделей місцевого самоврядування між собою інтегрувались.

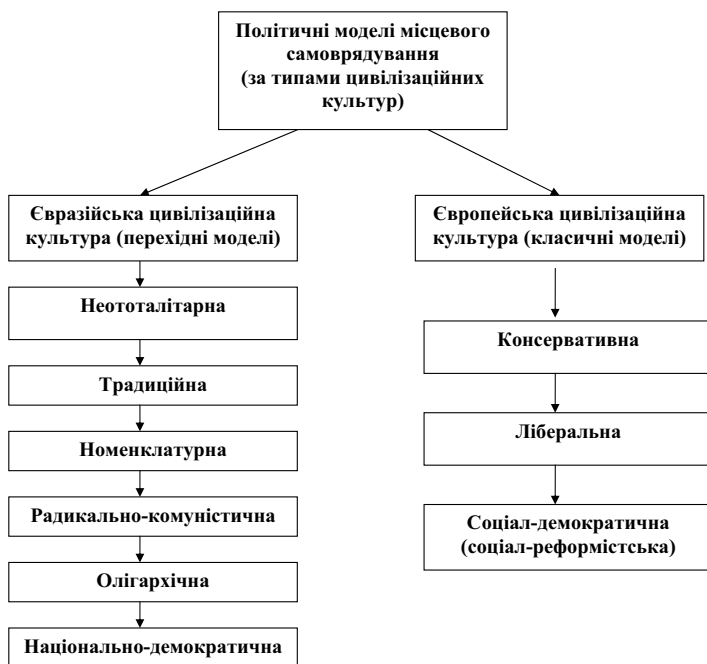


Рис. 8.3. Політичні моделі місцевого самоврядування (кін. XIX – поч. XXI ст.)

1. Колоніальна модель політичної системи. Як це не прикро визнавати, але початки сучасної політичної системи України були закладені наприкінці XIX ст. – початку XX ст. у період колоніального входження її земель до складу Австро–Угорської та Російської імперії. Саме у цей час почали формуватись українські політичні партії та громадські організації, які згодом відіграли вирішальну роль у встановленні і функціонуванні Української національної держави (1917–1920 рр.).

В колоніальний період політичні моделі місцевого самоврядування в Україні формувались на основі прийнятого австрійським парламентом закону про громади 1862 р., який діяв на західноукраїнських землях. Та з ухваленням царським урядом Росії Положення про земства 1864 р і Городового положення 1870 р., поширених ним на українські губернії. Теоретичною основою цих актів була державницька теорія місцевого самоврядування.

В законодавчих актах про місцеве самоврядування обох імперій були закладені принципи, які відповідали тогочасній європейській

(Австро–Угорська імперія) та євразійській (Російська імперія) цивілізаційній моделі самоврядування. В обох імперіях на українських землях переважали станово–номенклатурні моделі місцевого самоврядування (цензове виборче право та куріальна система на місцевих виборах, обмежені повноваження органів місцевого самоврядування тощо). Тим не менш, в 1890–х рр. в царській Росії були проведені заходи, які звузили роль місцевого самоврядування. Об'єктивне тяжіння місцевого самоврядування до консервативної та ліберальної моделі було реалізовано на українських землях в Росії на рубежі 1910–х рр.

Колоніальна модель політичної системи проіснувала на західноукраїнських землях до середини 1940–х рр.²¹, а разом з нею й відповідні перехідні (станово–номенклатурні і т.д. – для українців) та класичні (консервативні, ліберальні – для правлячих націй) моделі місцевого самоврядування. Класичні моделі місцевого самоврядування на цих землях мали обмежений характер.

2. Національно–визвольна модель політичної системи. Після встановлення в Україні влади Української Центральної Ради в квітні 1917 р. розпочалось формування даної моделі політичної системи. Гетьманат (1918 р.) і Директорія (1919–1920 рр.) – у більшій чи меншій мірі – намагались впровадити цю модель, яка крім центральної влади, зачіпала українські політичні партії та громадські організації (частина з них були опозиційними до неї).

Під впливом національно–визвольної моделі політичної системи в Україні відбулося формування нових політичних моделей місцевого самоврядування: національно–демократичної (формування органів місцевого самоврядування з представників національно–демократичних партій, які спрямовували їх діяльність на вирішення завдань української революції), радикально–популістської (перетворення органів місцевого самоврядування у знаряддя радикальних соціально–економічних перетворень)²², радянсько–ліберальної (формування при органах місцевого самоврядування багатопартійних рад робітничих, селянських і солдатських депутатів) та інших перехідних моделей. Одночасно діяли старі ліберально–консервативні моделі самоврядування, на які демократична українська революція 1917–1920 рр. практично не вплинула. Короткий термін існування національно–визвольної моделі політичної системи не дозволив вибудувати повнокровну національну систему місцевого самоврядування.

3. Тоталітарна модель політичної системи. Після остаточно встановлення радянської влади в Україні (1920 р.) були ліквідо-

вані її національні уряди, а українські національно-демократичні, як й інші некомуністичні політичні партії та громадські організації, були заборонені й знищені. Радянська політична система не визнавала будь-якого інакодумства і вона швидко стала тоталітарною.

Встановлена в Українській РСР в 1920–1984 рр. радянсько-тоталітарна модель політичної системи привела до скасування системи місцевого самоврядування, як чужого для неї інституту влади. Замість місцевого самоврядування на місцях стали діяти місцеві органи державної влади та державного управління, які вирішували поряд з державними питаннями й питання місцевого значення. Інакше кажучи, в Україні склалась тоталітарна модель демуніципалізації місцевого життя.

4. Неототалітарна модель політичної системи (перебудова).

Починаючи з 1984 р. в Українській РСР, як і в інших республіках колишнього СРСР, розпочалася так звана горбачовська перебудова, яка привела до формування неототалітарної моделі політичної системи. Вона мала на меті зберегти радянську політичну систему шляхом її внутрішньої перебудови на засадах гласності, демократії, верховенства соціалістичного права тощо.

Результати перебудови виявилися іншими: вона дала поштовх національно-демократичним рухам в союзних республіках, які привели до краху соціалістичної імперії – СРСР. Перебудова також засвідчила, що вдосконалення існуючої радянської системи на іманентних її засадах так званого народного самоврядування – не можлива, так як ця система не є природною для українського суспільства. Однак її ліквідації відбулась формально, так як залишки цієї системи збереглися до сих пір і є чи не головною перешкодою на шляху демократичного реформування держави та місцевого самоврядування.

Неототалітарна модель політичної системи сприяла розвитку громадських форм народного самоврядування – через традиційні інститути радянської квазідемократії (Ради народних депутатів, громадські організації, народний контроль), а також – створені при них різні громадські формування. Наприкінці функціонування даної моделі політичної системи в 1989–1990 рр. запроваджується радянсько-номенклатурна модель місцевого самоврядування, яка навіть по формі не була самоврядною.

Закон про місцево самоврядування 1990 р., яким ця модель запроваджувалась, іменував місцеві Ради народних депутатів – державними органами місцевого самоврядування. Його основною метою було передати владу на місцях від компартійної до радянської номенклатури, інтереси яких тісно переплітались.

5. Національно–демократична модель політичної системи.

З проголошенням Незалежності в 1991 р. починає формуватись національна, пострадянська модель політичної системи України. При цьому головна ланка радянської політичної системи – тоталітарна комуністична партія – була заборонена, а її фракція у Верховній Раді України I демократичного скликання припинила своє існування. Політична влада поступово перейшла до очолюваного Президентом України державного апарату, який фактично складався переважно з колишніх партапаратчиків.

Ця суспільно–політична ситуація привела до недовгої консервації радянсько–номенклатурної моделі місцевого самоврядування, яка без керівної ролі компартії втратила внутрішній стрижень і стала породжувати політичні протиріччя, що її руйнували. Тому в 1992 р. була ухвалена нова редакція закону про місцеве самоврядування 1990 р., якою було роздержавлено місцеві Ради народних депутатів і створено інститут Представників Президента України, з одного боку, та органи місцевого і регіонального самоврядування, з другого боку. Так була започаткована номенклатурно–ліберальна модель місцевого самоврядування, згідно з якою самоврядування стало функцією публічної влади, яка мала діяти в інтересах населення своєї місцевості, але за умов відсутності верховенства права, громадянського суспільства та дієздатної нації.

Однак дана модель самоврядування швидко зазнала невдачі через відсутність умов для її трансформації в класичні – консервативну та ліберальну модель місцевого самоврядування. Більше того, її функціонування майже не закінчилися катастрофою: прокомуністичні сили, скориставшись послабленням національно–демократичних сил, на початку 1994 р. намагались провести муніципальну контрреформу і відновити неототалітарну модель місцевого самоврядування.

6. Авторитарно–олігархічна модель політичної системи. У

другій половині 1990–х рр. відбулась консолідація номенклатури та її політичних партій і громадських організацій на ґрунті ідей ринкової економіки, але в специфічному варіанті приватизації державної та комунальної власності. В результаті в Україні сформувалась авторитарно–олігархічна модель політичної системи, центром якої стала президентська вертикаль та олігархічні клани. Ідеологічною основою цієї системи стала суміш історичного народництва (націоналізму), орієнталізованого соціалізму (комунізму) і радикального лібералізму.

При цій моделі політичної системи номенклатурно–ліберальна модель місцевого самоврядування стала еволюціонувати в бік номен-

клатурно–авторитарної моделі, оскільки самостійність муніципальної номенклатури була суттєво обмежена запровадженням відповідних бюджетних, фінансових, адміністративних та інших механізмів. Спочатку дана модель самоврядування відіграла роль консолідуючого фактора, але на початку ХХІ ст. вона фактично вичерпала себе і стала гальмувати розвиток економіки (особливо підприємництва), освіти, культури, інших галузей матеріального і духовного життя суспільства.

Провідна роль при номенклатурно–авторитарній моделі самоврядування належала чиновницькому апарату, який домінував в системі самоврядування, в т.ч. у місцевих радах. Тільки у великих містах політичні партії склали деяку конкуренцію чиновницькому апарату. Місцеві вибори 2002 р. засвідчили суттєве зростання партійного представництва у місцевих радах (у три рази), що стало певним виразом політичної кризи авторитарно–номенклатурної моделі місцевого самоврядування.

Проведений аналіз взаємозв'язку між моделлю політичної системи та політичними моделями місцевого самоврядування протягом останніх 150 років вказує на те, що в цьому питанні існують певні закономірності, які слід враховувати при моделюванні розвитку самоврядування в Україні.

По–перше, вся конституційна історія політичних моделей місцевого самоврядування свідчить, що їх розвиток перебував під визначальним впливом євразійської політичної культури, а політичні режими мають визначальний вплив на їх формування чи скасування (у випадку з радянською владою). Антидемократичні та антинаціональні режими були домінуючими в суспільно–політичному розвитку України протягом останніх 100–150 років, а тому місцеве самоврядування не могло піднятися в своєму розвитку вище за номенклатурні моделі.

По–друге, політичні моделі місцевого самоврядування тяжіють до багатоманітності (плюралізму), незалежно від типу політичного режиму, при якому вони існують. Це означає, що за умов нормального демократичного розвитку держави, моделей самоврядування повинно бути стільки, скільки в суспільстві існує видів класичних і перехідних політичних культур, на яких і базуються ці моделі.

По–третє, розвиток політичних моделей місцевого самоврядування, особливо останніх 12–14 років, вказує на їх постійне коливання між авторитаризмом і лібералізмом, що було наслідком нестабільності розвитку демократичного процесу в державі. Для формування ліберально–демократичного режиму в Україні народ мав виконувати роль реального джерела влади в державі.

По–четверте, поширеність в історії України номенклатурних моделей місцевого самоврядування є свідченням відносної нерозвинутості демократії та громадянського суспільства в Україні.

Отже, розвиток політичних моделей місцевого самоврядування свідчить, що європейський вектор розвитку українського суспільства пробиває собі дорогу через десятиліття і століття, не дивлячись на великі випробування та труднощі.

Сьогодні дуже мало зроблено висновків з того, що пройдено за останні 15 років, і це свідчить про те, що ми погано враховуємо історичні уроки. Хоча є й інша точка зору. Відомий американський політолог Ф. Фукуяма вважає, що настав кінець історії, тому що традиційна історія, яка оперувала фактами, втратила своє значення. До певної міри це його положення можна застосувати й до історії політичних моделей місцевого самоврядування в Україні, яка також втрачає своє значення, оскільки її факти можна «перетлумачити». І тому немає потреби виключно нею керуватись, як єдиним дороговказом, оскільки немає нічого вічного в нашому житті.

З таких методологічних позицій, до речі, поступили у посттоталітарних країнах Центральної і Східної Європи, Балтії, що дозволило їм конструювати впровадження консервативної, а потім й ліберальної моделі самоврядування, дотримуючись відповідних європейських стандартів—зразків. Тим більше це потрібно робити Україні, яка після Помаранчевої революції—2004 впритул підійшла до проблем впровадження європейської моделі розвитку місцевого самоврядування.

Сучасний стан розвитку політичних моделей місцевого самоврядування

Особливе значення політичних моделей розвитку місцевого самоврядування, зокрема, в умовах переходу до реалізації його європейської цивілізаційної моделі навряд чи можна оспорювати. Питання полягає тільки в тому, як забезпечити реалізм і здоровий глузд при використанні цих моделей, щоб не було, як до недавня, коли практично будь-яку новаторську ідею, перш за все, намагались дискредитувати її недолугим впровадженням.

Отже, чи є в українському суспільстві достатньо стримуючих факторів, які не допустять спотворення політичних моделей розвитку місцевого самоврядування, заснованих на європейських цінностях?

Питання політичного моделювання конституційно—правових процесів, хоч і з різних науково—методологічних позицій, давно займає відповідне місце в українській суспільній науці. Однак ще ніколи в громадсько—політичній практиці України прогнозування політичних моделей розвитку її конституційних інститутів не мало такого важливого значення як сьогодні. Адже мова йде про процеси, які спрямовані на вирішення історичного завдання української нації: переходу до сучасної європейської моделі консти-

туційної системи або конституціоналізму²³ – замість до недавня діючої євразійської системи.

Політичні прогнози на базі традиційної історичної та позитивістської юридичної школи права (за формулою: все дійсне – розумне) фактично втратили або втрачають своє значення і починають відступати на другий план. Головну роль починають відігравати політичні прогнози різних інноваційних правничих шкіл: пост-позитивістської, політологічної, соціологічної, культурологічної і т.д., які користуються формулою: все розумне має стати дійсним.

Після Помаранчевої революції–2004 в Україні формується новодемократична модель політичної системи, а з нею і нові політичні моделі місцевого самоврядування. Останні моделі базуються на відповідних течіях суспільно–політичної думки та практики, що історично склалися в українському суспільстві і мають стратегічне значення для держави: політичному консерватизмі, лібералізмі та соціал–демократизмі (соціал–реформізмі).

Деякі критики новодемократичної моделі політичної системи перебільшують вплив політичного лібералізму на українське суспільство. «Уже 15 років Україна живе під ідеологічним і політичним ярмом лібералізму, – пише колишній народний депутат–комуніст В. Сіренко. – Суть цього ярма у тому, що ліберали нав'язали українському суспільству ідеї облаштування життя на принципах свободи, вилучивши принципи соціальної справедливості»²⁴.

Насправді це далеко не так. По–перше, протягом всіх років незалежності України лібералізм не мав домінуючого впливу на політичну систему, навпаки, недостатність його виявів не дозволяла проводити глибокі суспільні реформи тощо. По–друге, соціальна складова політики помаранчевої влади (2005 р.), яка за своєю суттю наближалась до соціал–реформізму, не мала собі рівних в історії незалежної держави²⁵. Забезпечення відповідного рівня соціальних стандартів задекларувала й постпомаранчева влада, тобто антикризова парламентська коаліція, сформована в серпні 2006 р., яка при цьому взяла курс на лібералізацію економіки.

На практиці, пристосовуючись до новодемократичної моделі політичної системи, українська влада фактично впроваджує консервативно–соціально–олігархічну субмодель даної системи, яка поєднує в собі елементи класичної та певних перехідних політичних систем. Практика функціонування урядової коаліції–2005 соціал–реформістських сил та соціалістів підтвердила свою політичну неефективність і після парламентських виборів–2006 соціал–реформістська модель політичної системи на певний час втратила свою перспективу.

Розвиток даної моделі політичної системивимагав більш високого рівня політичного, правового та адміністративного забезпе-

чення влади ніж це могла організувати помаранчева влада. Тому в цієї влади був гострий дефіцит ідей, кадрів вищої кваліфікації, законодавчого та іншого забезпечення її діяльності.

Перехід до консервативно–соціально–олігархічної субмоделі політичної системи в Україні не позбавлений певних ризиків, пов'язаних з можливістю загострення суспільно–політичної ситуації та спроб обмеження демократії, свободи та соціальної справедливості. Такі ризики, перш за все стосуються ймовірного сповзання України до рівня політичних систем деяких латиноамериканських та африканських країн, якщо влада виявиться надто різкою у ставленні до своїх політичних опонентів або буде повільною у проведенні інституційних та інших реформ тощо. Тоді таке сповзання може привести до відкритої боротьби, в результаті якої в Україні може бути запроваджена авторитарно–олігархічна модель політичної системи. Звичайно, що сьогодні немає прямої загрози такому її впровадженню, хоча певні суспільно–політичні тенденції розвиваються саме в такому напрямі.

Трансформація місцевого самоврядування в Україні в умовах функціонування консервативно–соціально–олігархічної субмоделі політичної системи відбувається інакше ніж у більшості країн Центральної і Східної Європи. Там після ліквідації тоталітарної системи місцевого самоврядування практично відразу стало розвиватись відповідно до його класичної, зокрема, консервативної моделі (Польща, Угорщина, Чехія, Словенія).

Тоді як в Україні місцевого самоврядування, до переходу до класичних політичних моделей, було змушено – в силу історичних обставин – додатково пройти ще три перехідні моделі місцевого самоврядування євразійського типу: радянсько–номенклатурну, ліберально–номенклатурну та авторитарно–номенклатурну модель.

Отже, своїм досвідом розбудови місцевого самоврядування Україна внесла певний вклад у розуміння еволюції його політичних моделей. Це у свою чергу вимагає обґрунтування змін в концепції переходу євразійських в європейські політичні моделі місцевого самоврядування.

По–перше, український досвід формування неklasичних, тобто перехідних моделей місцевого самоврядування засвідчив можливість поєднання елементів старої радянської та нових національних моделей самоврядування.

По–друге, тільки після Помаранчевої революції в Україні розпочався реальний процес трансформації муніципальної системи на політичних засадах європейської моделі розвитку.

По–третє, існують певні фактичні труднощі із запровадженням європейської моделі місцевого самоврядування в новодемократичній

Україні, що пов'язано, наприклад, з корупцією, відсутністю інституційних реформ, низьким рівнем державного і муніципального менеджменту та оплати праці менеджерів²⁶, недостатнім рівнем політичної і правової культури громадян тощо. Це означає, що далі розвивати політичні моделі місцевого самоврядування можливо тільки на основі принципово нових теорій та ідей, які співзвучні класичним моделям політичної системи.

Якщо говорити про впровадження європейської моделі місцевого самоврядування, то у першу чергу слід вести мову про його консервативну модель. Фактично певний різновид цієї моделі почала впроваджувати антикризова парламентська коаліція.

Консервативна модель місцевого самоврядування означає звуження функцій і повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування до рівня їх реальних можливостей, але сьогодні для деяких регіонів та територіальних громад це чи не єдина можливість прилучитися до європейської моделі місцевого самоврядування. Аналіз польського досвіду, до якого українці звертаються особливо часто, свідчить, що Польща в 1989–1990 рр., переходячи до європейської моделі, починала саме з консервативної, а не ліберальної чи якоїсь іншої моделі місцевого самоврядування. Сьогодні Україна у своєму суспільно–політичному розвитку знаходиться на етапі зміни політичного режиму, як це було в Польщі, і тому консервативна модель місцевого самоврядування є для неї оптимальною.

Але щоб консервативно–соціально–олігархічна субмодель місцевого самоврядування трансформувалась в класичну консервативну модель чи консервативно–ліберальну модель, потрібно подолати перехідні елементи цієї субмоделі: соціальний популізм та олігархію.

Що стосується ліберальної та соціал–реформістської (соціал–демократичної) моделей місцевого самоврядування, то їх широке впровадження потребує дуже серйозної теоретичної та підготовчої роботи з боку реформаторів. Окремі елементи цих моделей вже реалізуються у деяких містах–піонерах муніципального досвіду, але дані моделі ще не сформувались в цілком самостійні явища.

Треба сказати, що і в Україні, коли приймався перший Закон «Про місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р., його політичними опонентами була спроба запропонувати суспільству квазі–консервативну модель самоврядування.

По суті у 1990 р. Україна стояла перед вибором моделі місцевого самоврядування: чи будувати його за радянсько–номенклатурною моделлю, тобто на базі радянської системи і тим самим ще певний час продовжити життя радянській командно–адміністративній системі, чи спробувати перейти до європейської, зокрема, кон-

сервативної моделі самоврядування на основі демократизації українського суспільства?

Консервативні ідеї місцевого самоврядування у 1990 р. були досить розповсюдженими, про що свідчить той факт, що поряд з офіційним проектом Закону «Про місцеве самоврядування» від прокомуністичної більшості у парламенті, був внесений альтернативний проект закону «Про місцеве самоврядування», автором якого був народний депутат України Б.Д. Котик, голова виконкому Львівської міської Ради народних депутатів. Альтернативний проект був підготовлений переважно з позицій консервативної моделі місцевого самоврядування і враховував традиції самоврядування дорадянських часів та зарубіжний досвід²⁷. Зокрема, він передбачав розмежування функцій місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади, що було зроблено в Україні тільки в 1992 р.

Виходячи з наведених теоретико–методологічних міркувань, впровадження консервативної моделі в Україні має передбачати, наприклад:

- визначення засад європейської (саме європейської, а не євразійської, як це на практиці робилось до цього часу) моделі місцевого самоврядування, зокрема, на базі Європейської хартії місцевого самоврядування;

- виокремлення об'єктів управління для кожного рівня органів місцевого самоврядування, розмежування об'єктів комунальної і державної власності, а також об'єктів комунальної власності між різними органами місцевого самоврядування;

- новий поділ самоврядних та державних повноважень шляхом визначення функціональної і предметної компетенції органів місцевого самоврядування, зокрема, на рівні 8–10 повноважень для громад міст, селищ, сіл²⁸;

- 100% бюджетне фінансування самоврядних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування;

- подолання в органах місцевого самоврядування корупції, nepotизму, фаворитизму й інших нелегальних форм звичасового права;

- трансформація служби в органах місцевого самоврядування з служби в інтересах номенклатури на службу в інтересах громадян;

- можливість місцевих рад ухвалювати політичні рішення з питань місцевого життя, а не приймати господарські рішення;

- розширення гарантій реалізації та захисту прав і законних інтересів громад міст, селищ і сіл в органах виконавчої і судової влади тощо.

Чи вдасться новообраній Верховній Раді України п'ятого скликання реалізувати консервативну модель місцевого самоврядування –

важко сказати. Багато залежить від профільного Комітету Верховної Ради України, який займається питаннями місцевого самоврядування, а також від багатьох інших факторів внутрішньопарламентського життя. Тому слід очікувати серйозну теоретичну і політичну боротьбу навколо реформування місцевого самоврядування та впровадження його консервативної моделі, яка, на наше переконання, найбільше відповідає суспільно–політичним умовам України.

Треба мати на увазі, що із впровадженням європейської моделі розвитку місцевого самоврядування певний час ще зберігаються й діють старі моделі: традиційна, радикально–популістська, неототалітарна, олігархічна, номенклатурна, які автоматично не щезають. Їх трансформація – це процес, який слід регулювати. Так, традиційна, номенклатурна і частково неототалітарна моделі – об'єктивно тяжіють до консервативної моделі місцевого самоврядування, радикально–популістська та олігархічна – до ліберальної моделі, частково всі перехідні моделі, крім можливо олігархічної, – до соціал–реформістської моделі розвитку місцевого самоврядування.

Донедавна серед теоретиків і практиків перевага віддавалась перехідним моделям місцевого самоврядування в Україні. Європейські моделі місцевого самоврядування або не визнавались (яка там консервативна чи ліберальна модель?), або розглядались, як щось дуже віддалене. Окремі експерименти чи оригінальні моделі місцевого самоврядування, які реалізувалися в деяких громадах і регіонах, служили тому тільки підтвердженням.

Сьогодні ж настав час потужних консервативних, ліберальних і соціал–реформістських проектів моделювання місцевого самоврядування, які є вкрай необхідні для реформування державної муніципальної політики, чинного законодавства про місцеве самоврядування та інших складових муніципальної інфраструктури.

Для реалізації даної ідеї, як мінімум, потрібен указ Президента чи постанова уряду «Про моделювання розвитку місцевого самоврядування в Україні», яка б визначила параметри такого моделювання (мету, завдання тощо), а також передбачили проведення відповідних конкурсів проектів. Створення конкуруючого середовища повинно сприяти підвищенню рівня проектів консервативної, ліберальної і соціал–реформістської моделі.

Із впровадженням консервативної моделі місцевого самоврядування в Україні варто реформувати державну муніципальну політику²⁹, законодавство про місцеве самоврядування, місцеві фінанси, муніципальну просвіту і т.д. Зрештою це надасть можливість европеїзувати місцеве самоврядування, зробити його самодостатнім.

І, крім того, має привести до певних змін в українському муніципальному русі, який з переважно традиціоналістсько–консерва-

тивної сили має перетворитися у консервативно–ліберальну силу – ініціатора глибоких реформ місцевого самоврядування. Якщо цього не станеться, то відбудеться розкол цього руху або він втратить свої громадські позиції.

Сьогодні потрібен громадський діалог між різними частинами українського муніципального руху, який залишається розколотим та роз'єднаним. Європейська, зокрема, консервативна модель місцевого самоврядування може його об'єднати на основі компромісу між прихильниками різних моделей самоврядування. Це непогано позначилося б на впровадженні даної моделі, на практиці функціонування місцевого самоврядування, так як загальмувало б перенесення політичних конфліктів з органів державної влади в діяльність асоціацій органів місцевого самоврядування.

У всіх питаннях моделювання місцевого самоврядування виключно важлива роль належить науці: юридичній, політологічній, соціологічній тощо. Недосконалість методології цих наук, як відомо, приводить не до їх розвитку, а до стагнації, повторювання прописних істин, втрати наукового обличчя. Так, суспільні та гуманітарні науки поки що не змогли переконати діючу владу в необхідності переходу до консервативної моделі місцевого самоврядування і це велика проблема.

Таким чином, формування політичних моделей місцевого самоврядування – це не тільки теоретична, але й практична проблема.

Звідси висновки: по–перше, в Україні назрівала зміна політичної моделі – стара номенклатурно–олігархічна модель місцевого самоврядування має поступитися місцем новій консервативній моделі. Це абсолютно не значить, що така зміна відбудеться негайно. Скоріш за все це буде тенденція, яка розвиватиметься певний період, поки суспільство сприйме нову модель.

По–друге, інші європейські моделі – ліберальна та соціал–реформістська модель місцевого самоврядування – мають виступати конкурентами консервативної моделі і таким чином сприяти її успіху.

На думку Президента України, держава, яка перебуває в перехідному періоді, потребує багатьох інновацій політичного, правового та економічного характеру. Моделювання розвитку місцевого самоврядування – це фактично і є перехід до інноваційного шляху його розвитку.

8.8. Впровадження та використання критеріїв оцінки діяльності органів місцевого самоврядування

Основними цілями уряду по відношенню до населення має бути надання найкращих і найякісніших послуг з найефективнішими затратами при прозорій діяльності та чіткій відповідальності.

Одним із шляхів, що забезпечують досягнення вказаних цілей, є критерії оцінки результативності діяльності. Вони є одним з інструментів, що використовуються як для самої організації діяльності органів влади, так і для її якісної оцінки.

Критерії оцінки результативності діяльності є також інструментом підвищення ефективності взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Вони показують наскільки результативно працює влада, по яким напрямам вона використала наявні ресурси та в якій кількості. Завдяки цим критеріям громадськість має право та можливість контролювати діяльність влади. Оцінювання за цими критеріями надає інформацію, яку органи влади можуть використовувати при прийнятті управлінських рішень для поліпшення якості їх діяльності; покращує контроль за поточним виконанням й плануванням на майбутнє з більшою точністю і гнучкістю.

Критерії оцінки результативності діяльності влади використовуються в багатьох розвинених демократичних країнах. Вони допомагають оцінювати якість та ефективність послуг, що надають органи публічної влади, результативність їх діяльності в цілому.

Так, наприклад у Канаді критерії результативності використовуються з таких основних причин:

1. *Оцінка допомагає поліпшити якість самої діяльності.* Вважається, що урядові програми існують для надання різних послуг населенню і, таким чином, сприяють підвищенню рівня життя. Виконавчі критерії визначають для муніципалітетів шляхи їх оптимальної діяльності по наданню високоякісних, ефективних і продуктивних послуг мешканцям громади.

2. *Виконавчі критерії посилюють відповідальність.* Вони мають важливе значення для бюджетного процесу, який можуть значно покращити шляхом оцінки відповідності рівня послуг затратам коштів.

3. *Виконавчі критерії підвищують прозорість діяльності влади,* тому що документи щодо оцінки результативності її діяльності на основі зазначених критеріїв завжди доступні для широкого колу громадськості.

Загалом застосування виконавчих критеріїв забезпечує цілу низку переваг (рис. 8.4).

Усі країни Організації економічного співробітництва та розвитку розробили цілісну систему виконавчих критеріїв і, на національному рівні, мають обов'язкові програми по забезпеченню підтримки даної оціночної системи. Цей факт підкреслюють як українські, так і зарубіжні фахівці: «У всіх країнах – членах ОЕСР існують механізми перегляду управління та результатів діяльності. Окрім традиційних форм внутрішнього аудиту та інших видів внутрішнього перегляду, центральними органами влади підтримуються

такі підходи до забезпечення якості, як суспільно–якісне управління, встановлення вихідних критеріїв оцінки та інші. Наприклад, австралійський департамент фінансів підтримує встановлення вихідних критеріїв оцінки та систематичне оцінювання програм, як одні зі засобів оцінювання результатів діяльності і визначення конкурентної спроможності роботи органів державного сектора»³⁰.

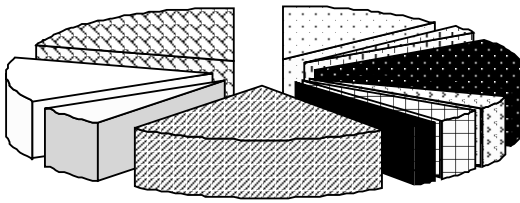


Рис. 8.4. Переваги критеріїв оцінки результативності діяльності

У США Федеральний уряд і більш ніж тридцять штатів мають законодавчо затверджені виконавчі критерії для своїх департаментів і муніципалітетів. Цей процес стає все більш динамічним у визначенні та уточненні критеріїв, оцінки їх відповідності як інтересам муніципалітетів, так і громадськості.

У Канаді федеральний уряд та всі провінції свою діяльність будують на затвердженій системі оцінки результативності. Провінція Онтаріо є лідируючою в цій сфері. Починаючи з 2001 року муніципалітети Онтаріо були залучені до реалізації нової програми оцінки результатів діяльності – першої повномасштабної програми такого виду в Північній Америці. Від муніципалітетів вимагалось надання в Міністерство муніципальних справ інформації щодо результатів діяльності відповідно до нових критеріїв її оцінки, а також звітувати перед платниками податків. Ця програма з оцінки результативності вміщує 35 оціночних критеріїв в 9 сферах діяльності муніципалітету з надання послуг (рис. 8.5.).

Зазначена програма враховує ефективність та продуктивність муніципальних послуг.



□ місьцеве самоврядування	13%	□ планування	2%
■ соціальні служби	15%	▣ збір сміття	4%
□ водопостачання	4%	■ збір та обробка сточних вод	3%
▣ транспорт	20%	□ пожежна служба	6%
□ поліція	13%	▣ інші	20%

Рис. 8.5. Витрати по 9 сферах діяльності муніципалітетів Канади

Програма оцінки результативності відображає:

- більшість затрат по муніципалітетам;
- сферу провінціально-муніципальних інтересів;
- підвищений інтерес і оцінку діяльності органів влади з боку громадськості.

Крім того, вона оперує цифрами, які відносно легко зібрати, підрахувати і порівняти, та підпадає під муніципальну відповідальність.

У цілому програма із запровадження та застосування виконавчих критеріїв є новою і для західних країн. Там її використовують всього декілька років. Але результати такі, що привертають до реалізації програми все більшу кількість країн та регіонів. У муніципальному секторі існує чимало прикладів застосування критеріїв оцінки результативності, які завжди дають відчутний ефект.

В багатьох країнах використовують елементи критеріїв результативності для оцінки як якості роботи, так і затрат на надання таких послуг як утримання доріг, парків, водопостачання, прибирання вулиць та ін. В Канаді Уряд на рівні провінцій надає програмі пріоритетне значення. Як окремі міністри, так і цілі відділи щорічно звітують про розроблені виконавчі критерії та їх результативність, що є частиною щорічного бізнес-плану.

Як приклад, можливо надати частину з проекту-плану муніципальних критеріїв оцінки результативності провінції Онтаріо в такій сфері як водопостачання (табл. 8.2).

«Управління через якість нерідко називають просто «управлінням якістю», що являє собою сукупність різних стратегій і процедур діяльності, які об'єднує філософія стратегії підвищення якості. В Європейських системах управління існують і займають важливе місце такі системи забезпечення якості, як TQM (Total Quality

Management), SQMS (Scottish Quality Management System), ISO (International Standardization) та ін. Пік зацікавленості процедурами забезпечення якості припав у світі на початок 90–х років XX ст...»³¹.

Таблиця 8.2

Муніципальні критерії оцінки результативності (вода)

Сфера послуг та виміри	Очікувані результати	Визначення
<i>Поточні витрати на обробку води</i>	Продуктивність обробки води муніципалітетом	Поточні витрати на обробку води в млн л
<i>Поточні витрати на водопостачання</i>	Продуктивність муніципального водопостачання	Поточні витрати на водопостачання в км трубопроводу
<i>Приблизні втрати води</i>	Ефективність: мінімізація втрат води	% води, котрий не йде в рахунок
<i>Результати проб, тестування</i>	Ефективність: вода збережена та відповідає потребам населення	Результати тестів з обробки води, обладнання та системи водопостачання
<i>Процес водопостачання</i>	Ефективність: вода збережена, безпечна і відповідає вимогам	Кількість поломок за всіма напрямкам постачання води по км труб

При оцінці результативності діяльності використовуються такі поняття як ефективність і продуктивність. Продуктивність направлена на оцінку кількості ресурсів, що використовуються для надання даних послуг. Критерії продуктивності звичайно виражаються як частина затрат – поточні затрати, наприклад, в тоннах, при переробці сміття. Ефективність направлена на оцінку рівня надання послуг, який має визначатися по очікуваним результатам. Це сприяє зосередженню уваги на кінцевих результатах з урахуванням якості надання послуги і її впливу на рівень життя на даній території.

Два такі оціночні критерії як ефективність та продуктивність необхідні для забезпечення збалансованого підходу до самого процесу надання послуг.

З вказаними двома критеріями в багатьох країнах застосовується ще декілька різних технологій, що використовуються для поліпшення діяльності органів влади в цілому. Основними зазначеними технологіями є:

- підвищення ефективності з одночасним скороченням затрат на утримання штату;
- підвищення ефективності при незмінних затратах на утримання штату;

- скорочення затрат на утримання штату при незмінній ефективності;
- підвищення ефективності з одночасним підвищенням затрат на утримання штату, але в пропорційно невеликій кількості;
- скорочення ефективності та скорочення витрат на утримання штату /в пропорційно невеликій кількості/.

Для різних органів влади найбільш прийнятними можуть бути різні методи із наведених, але всі вони являють собою окремі можливості для покращення діяльності органів публічної влади.

Виконавчі критерії сприяють відокремленню специфіки між реальним виконанням і запланованим раніше, й надають можливість не лише побачити, але й проаналізувати її. Органам влади завжди необхідно проводити аналіз своєї діяльності; визначати, чому їх виконання виявляється гірше очікуваних результатів або навпаки, як це має місце в деяких зарубіжних країнах, перевищує встановлені раніше приблизні результати виконання.

Існують досить прості аналітичні технології, які можуть бути корисними при аналізі результативності органу влади у різних сферах діяльності, яка таким чином може бути значно поліпшена. Наведемо декілька з них.

Порівняння результатів. Така технологія здійснюється по конкретним даним та має важливе значення. Це дає можливість зрозуміти, чому окремі органи влади можуть досягати високого рівня продуктивності і ефективності, добиватися кращих результатів, а інші ні. Обмін результатами дуже корисний як для платників податків, так і для представників влади. З метою поліпшення своєї діяльності органи влади усіх рівнів обмінюються між собою інформацією про результати, обговорюють їх і порівнюють. Це дозволяє виробити і використати найбільш прийнятні варіанти рішень. Деякі відмінності можуть виникати у зв'язку з такими факторами як місцезнаходження регіонів, топографічні і природні умови. Незважаючи на все це, окремі органи влади досягають найбільш високого рівня ефективності і продуктивності завдяки методам і стратегіям, які вони використовують.

Інші можуть переймати їх методики для досягнення більш високих результатів у своїй діяльності, тобто, йде постійний обмін інформацією і це дуже важливо, адже перед усіма органами влади усіх рівнів є одна основна задача – зобов'язання перед платниками податків – надавати найбільш ефективні і продуктивні послуги, наскільки це можливо.

Заплановане у порівнянні з реальним. Це досить простий і корисний метод аналізу результатів. Для застосування цього методу органи влади мають встановлювати конкретні цілі своєї діяльності.

Ці цілі можуть базуватися на:

- минулому виконанні, навіть якщо ця діяльність не була детально вивчена й прорахована, адже дані, за якими може бути вивчена і переглянута ця діяльність переважно досить доступні;
- порівнянні діяльності аналогічних організацій та структур;
- виконавчих стандартах, затверджених і встановлених через детальне технічне вивчення;
- даних по приватному сектору і недержавним організаціям, які можуть надати порівняльну інформацію;
- вивчення, проникнення у потреби населення.

Встановлення цілей діяльності ще не означає, що та чи інша сфера діяльності досягне свого повного потенціалу. Виконавчі цілі та стандарти мають бути встановлені реально, тобто не завищені і не занижені. Коли встановлюються цілі та завдання на наступний фінансовий рік, органи влади повинні уважно розглядати свої довгострокові і стратегічні плани, кількість доступних ресурсів і заходів, пріоритетні напрями своєї політики, потреби населення у послугах, зміни у навколишньому середовищі тощо.

Часові тенденції. Це ще одна цінна аналітична технологія. Діяльність місцевих органів влади зазвичай рік від року радикально не змінюється. Зміни проходять поступово, як позитивні, так і негативні. Але в кінцевому підсумку невеликі зміни можуть стати тенденцією. Через це органи влади мають збирати, відслідковувати і вивчати результати своєї діяльності протягом декількох років, для того, щоб не опинитись у неконтрольованій ситуації. Критерії результативності, що були вибрані та затверджені для канадської муніципальної програми оцінки діяльності, підбиралися окремо конкретно по кожному напрямку і з урахуванням часових тенденцій. На основі цього муніципалітети змогли переглянути свою діяльність з року в рік та перебудувати її в потрібному напрямку, у відповідності до реальної ситуації та вимог сьогодення.

В цілому, як зазначає Джудіт Айткен, «систематичний незалежний перегляд якості надання послуг повинен мати двоякий ефект:

- підвищення якості послуг і сприяння досягненню кращих результатів...;
- виявлення ступеня неоднорідності якості послуг, що впливатиме на споживацький вибір...³².

Важливість та значимість використання критеріїв оцінки результативності діяльності визначають і українські фахівці. Вони наголошують на необхідності прийняття зазначених критеріїв в Україні, зазначаючи, що «в основі забезпечення якості роботи лежить партнерська співпраця всіх зацікавлених осіб. Утвердження такого розуміння якості потребує:

- прийняття відповідних критеріїв якості;
- докладного діагностування та інформації (не можна працювати над підвищенням якості, не маючи всіх даних про її сучасний стан, сильні та слабкі сторони);
- ефективного планування (поліпшення якості роботи кожної інституції вимагає ефективного планування, чіткого окреслення цілей і напрямів їх досягнення).

Управління якістю включає її оцінку, забезпечення та контроль. Тому, при управлінні й оцінці якості повинні розглядатися структура або ресурси, процес чи технологія роботи і результат»³³.

Слід підкреслити, що оцінювання є необхідною складовою будь-якого процесу управління. В державному управлінні це набуває особливого значення, тому що від неякісної роботи окремого підприємства негативні наслідки можуть бути набагато менші ніж від неякісної державної політики.

Якщо проаналізувати бачення самого процесу оцінювання та його суті у зарубіжних та українських фахівців, то різниця буде суттєвою. Вона полягає в тому, що у зарубіжних країнах використовуються чіткі критерії оцінки результативності, як у прикладі з водопостачанням (див. вище). Тобто використовуються кількісні та якісні показники. В Україні розуміння оцінки діяльності влади, в більшості випадків, зводиться к опитуванню громадської думки, а це майже різні речі.

Параметри основних етапів оцінювання діяльності і політики органів місцевої влади на основі вивчення громадської думки надає В. П. Рубцов. Серед них такі:

1. Визначення цілі оцінювання;
2. З'ясування ролі й повноважень влади у вирішенні проблем, які цікавлять заінтересованих в оцінюванні осіб і організацій;
3. Вивчення предметної області для моніторингу й виявлення факторів для оцінки задоволення наданням послуг;
4. Розробка факторно–критеріальної моделі оцінювання (вибір факторів, їх ранжування і визначення вагомостей);
5. Розробка опитувальної анкети для отримання соціальної інформації;
6. Розрахунок мінімально репрезентативної вибірки для проведення опитування громадян;
7. Підготовка інтерв'юєрів;
8. Організація заповнення анкет і власне проведення інтерв'ю;
9. Попередня обробка індивідуальних анкет;
10. Розрахунки показників задоволення рівнем послуг;
11. Аналіз та інтерпретація даних;
12. Оцінка змін у динаміці;
13. Оформлення й представлення звітних підсумкових матеріалів³⁴.

Процес оцінювання тісно пов'язаний із процесом взаємодії влади з громадськістю; він, як правило, притаманний саме демократичним країнам із розвинуеною системою співпраці влади з громадськістю. Розвиток України як демократичної держави вимагає якнайшвидшого впровадження нових критеріїв оцінки результативності діяльності влади, вдосконалення технологій оцінювання. Це зазначають і сучасні українські вчені та фахівці: «Розвиток і становлення демократичної системи управління в Україні також безпосередньо пов'язані з більшим урахуванням інтересів громадян при розробці і впровадженні державної політики у всіх сферах. Водночас ще одним кроком вперед буде не просто вдосконалення внутрішніх процесів або підвищення ефективності, а зосередження на якості послуг. Якість і оцінка якості – невід'ємні компоненти побудови нової державно–громадської системи управління»³⁵.

Підводячи підсумки, можна зробити висновок щодо наявності в Україні розуміння необхідності впровадження критеріїв системної оцінки результативності діяльності влади. Але, на нашу думку, враховуючи невизначеність того, якими ці критерії повинні бути, слід використати досвід розвинених демократичних зарубіжних країн. Є можливим взяти за основу саме ті виконавчі критерії, які використовуються Організацією економічного співробітництва та розвитку. Впровадження цих технологій не потребує ні додаткових коштів на реалізацію, ні законодавчих змін, але ж їх результати будуть корисними та ефективними. Вони призведуть як до більшої прозорості влади, так і до її продуктивної діяльності у напрямку відповідності потребам сучасного суспільства.

Висновки до розділу

Органи місцевого самоврядування в Україні мають стати реальними господарями території, що володіють повноваженнями та матеріально–фінансовими ресурсами для самостійного вирішення питань місцевого значення та виконання делегованих функцій держави, сприяють соціально–економічній стабілізації і розвитку територій.

На сучасному етапі розвитку України до найактуальніших завдань належить залучення громадськості до процесу прийняття рішень і як результат цього – досягнення ефективності та прозорості діяльності органів публічної влади. Закритість влади від громадськості, особливо при прийнятті управлінських рішень, є суттєвим гальмівним чинником на шляху демократичних перетворень в Україні.

Впровадження ефективної системи державного управління та місцевого самоврядування, спрямованої на задоволення потреб населення та заснованої на демократичних цінностях, вимагає вдос-

коналення механізмів участі громадськості у прийнятті управлінських рішень не тільки на місцевому, а й на загальнонаціональному рівні. Це допоможе підвищити якість надання послуг населенню, поліпшити процеси взаємодії та прийняття рішень органами влади в цілому. У контексті активізації формування громадянського суспільства в Україні найактуальнішими питаннями сьогодення є налагодження ефективної взаємодії між владою та суспільством, створення дієвих механізмів цього процесу.

Особливе значення це має на місцевому рівні, оскільки саме місцева влада найбільш наближена до населення, з яким вона має тісно та плідно співпрацювати. Місцеве самоврядування у цьому контексті розглядається як базова ланка для взаємодії влади з суспільством, основа суспільного розвитку, від якої залежатиме розвиток країни в цілому.

В Україні є певний досвід активної співпраці органів місцевого самоврядування з населенням громад, але це ще не стало постійною практикою для всіх органів місцевого самоврядування України.

Успіх будь-якої державної програми або проекту залежить від підтримки населення, від його розуміння та участі у реалізації, чого у свою чергу можливо досягти тільки через співпрацю влади з громадськістю. Стратегічною метою реформування сучасної політичної системи України є створення ефективної системи влади, зорієнтованої на демократичні цінності. Успіх реалізації політичної реформи залежатиме від багатьох чинників, але значною мірою він визначатиметься спроможністю політичних інститутів залучити до цих процесів широке коло громадськості та інституцій громадянського суспільства. Широка участь громадян України у процесі прийняття управлінських рішень поліпшить процес управління в цілому, підвищить довіру до влади та допоможе зміцнити та консолідувати зусилля для вироблення та впровадження спільної політики щодо реалізації державних програм, вирішення проблемних питань сьогодення.

Джерела та коментарі

¹Європейська партія місцевого самоврядування // Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. – К. Вид. Дім «Юре», 2002. – Ст.225–231.

²Конституція України. – К.: Парламент. вид-во, 2005. – 87 с.

³Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. – К. Вид. Дім «Юре», 2002. – Ст. 57–107.

⁴Конституція України. – К.: Парламент. вид–во, 2005. – 87 с.

⁵Шара Л. Крацій досвід громадських слухань в Україні. – К.: «Фонд «Європа ХХІ», 2002. – 100 с.

⁶Шара Л. Крацій досвід громадських слухань в Україні. – К.: «Фонд «Європа ХХІ», 2002. – С. 24.

⁷Статут міста Комсомольск. – Комсомольск, 1998. – 55 с.

⁸Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / За ред. М. Пухтинського. – К.: Атіка, 2002. – 368 с.

⁹Залучення громадян до участі у місцевому самоврядуванні // Аспекти самоврядування. Часопис українсько–американської програми «Партнерство громад». – К.: Фондація «Україна – США», 1999. – 56 с.

¹⁰Залучення громадян до участі у місцевому самоврядуванні // Аспекти самоврядування. Часопис українсько–американської програми «Партнерство громад». – К.: Фондація «Україна – США», 1999. – С. 33.

¹¹Arnstein S. A ladder of citizen participation in the USA // Journal of the Royal Town Planning Institute. – Vol. 57, №. 4. – P. 176–182.

¹²Уряд для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг: Укр. пер. – Л.: Львівск. філіал УАДУ, 2000. – 293 с.

¹³Залучення громадян до участі у місцевому самоврядуванні // Аспекти самоврядування. Часопис українсько–американської програми «Партнерство громад». – К.: фундація «Україна – США», 1999. – 56 с.

¹⁴Участь громадськості: Посібник. Пер. з англ. / За ред. Д. Г. Холдар, О. Захарченко. – К.: Дизайн–студія «iMedia», 2002. – 149 с.

¹⁵Пухтинський М. О., Власенко О. В. Законодавство про місцеве самоврядування. Вибір оптимальної моделі місцевого самоврядування для України // Законодавство України: науково–практичні коментарі. – 2006. – № 7. – С. 13.

¹⁶Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні. – К.: Ін Юре, 1997. – С. 3; Дробуш І. В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: Автореф. ... дис. канд. юр. наук. – К., 2002. – С. 8.

¹⁷Кампо В. М. Політичні моделі місцевого самоврядування: європейський та український досвід // Муніципальний рух: новий етап розвитку: Матеріали УІ Всеукр. муніципал. слухань «Муніципал. рух в Україні – 10 років розвитку» (6–8 вересня 2001 р., м. Бердянськ) / За заг. ред. М. Пухтинського. – К.: Логос, 2002. – С. 359–364.

¹⁸Про те, як, наприклад, в конституційних інститутах Третьої Республіки Франції (1875–1940 рр.) знайшли своє відображення інститути, створені за попередніх режимів в Хартії 1830 р. та Конституції 1848 р., див.: Прело М. Конституционное право Франции / Пер. с фр. Ф. А. Кублицкого. Под ред. и с предисл. проф. А. З. Манфреда. – М.: Изд–во иностранной лит–ры, 1957. – С. 245–248.

¹⁹О ліберально–демократичних політичних режимів відносяться парламентський та президентський режими. Див.: Dubouis L., Peiser G. Droit public. – Paris: Dalloz, 1976. – P. 8–12.

²⁰Політичні моделі місцевого самоврядування можуть бути як моделями розвитку, так й виживання.

²¹Останнім з українських земель колоніальної залежності в 1946 р. позулося Закарпаття.

²²У художній формі ця модель описана у вірші П. Тичини «На майдані біля церкви».

²³*Європейська* модель конституційної системи є природною для українців, оскільки за цивілізаційними характеристиками вони є, як вважав М. Грушевський, західноєвропейцями, хоча і дещо орієнталізованими.

²⁴*Сіренко В.* Ліберальна свобода чи соціальна справедливість – за що голосуватимемо? // *Голос України*. – 2006. – № 51 (3801). – 21 березня. – С. 6.

²⁵*Про підсумки* соціально-економічного розвитку України у 2005 році та заходи щодо поліпшення економічної ситуації: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2006 р. № 273 // *Урядовий кур'єр*. – 2006. – № 53. – 21 березня. – С. 6–7.

²⁶Наприклад, в країнах Центральної і Східної Європи оплата праці керівників органів місцевого самоврядування у десятки разів перевищує відповідну оплату в Україні. Мери деяких центральноєвропейських міст отримують 4–6 тис. дол. США у місяць, тоді як міські голови рівновеликих міст в Україні – 800–1000 грн. Про дешеве управління, наприклад, див.: *Кривко М.* Чи ефективне дешеве управління? // *Урядовий кур'єр*. – 2002. №215. – 19 листопада. – С. 7.

²⁷*Про місцеве* самоврядування: Проект закону // Становлення і розвиток місцевого самоврядування в суверенній Українській правовій державі: Тези доп. і повідомлень республ. наук.–практ. конф. Львів, 19–21 листопада 1991 р. – Л., 1992. – С.137–152.

²⁸*Телешун С.* Структурні елементи вертикалі політичної влади і реформа органів місцевого самоврядування // Концептуальні засади реформування політичної системи в Україні. Стан і перспективи розвитку політичних наук: Матеріали «круглого столу», Київ, 13 квітня 2001 р. / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 97 с.

²⁹*Кампо В.* Що таке державна муніципальна політика? // Міжнародний конгрес «Злагода». – 2002. – № 5 (13). – Жовтень. – С. 12.

³⁰*Уряд* для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг: Укр. пер. – Л.: Львівск. філіал УАДУ, 2000. – 293 с.

³¹*Розвиток* партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг: Монографія / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, М. Д. Василенко, О. В. Галацан та ін.; За ред. Ю. П. Лебединського. – Ужгород: Патент, 2003. – 192 с.

³²*Уряд* для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг: Укр. пер. – Л.: Львівск. філіал УАДУ, 2000. – С. 151.

³³*Розвиток* партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг: Монографія / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, М. Д. Василенко, О. В. Галацан та ін.; За ред. Ю. П. Лебединського. – Ужгород: Патент, 2003. – С. 129.

³⁴*Рубцов В. П.* Індикатори та моніторинг у муніципальному управлінні: Наук.–практ. посіб. – К.: Гнозис, 2002. – 148 с.

³⁵*Розвиток* партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг: Монографія / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, М. Д. Василенко, О. В. Галацан та ін.; За ред. Ю. П. Лебединського. – Ужгород: Патент, 2003. – С. 128.

РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО–ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ЯК ЧИННИК РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

9.1. Методологічні засади реформування адміністративно–територіального устрою держави

Наукове обґрунтування АТР вимагає чіткого визначення відповідних категорій і термінів. Сучасні українські енциклопедичні видання містять терміни «адміністративно–територіальний поділ» та «адміністративно–територіальна одиниця».

Адміністративно–територіальний поділ – «це внутрішній поділ території держави на адміністративно–територіальні одиниці з метою раціональної організації державного та громадського управління регіонами, народним господарством, загалом політичним і культурним життям¹».

Адміністративно–територіальна одиниця – «частина єдиної території країни, що є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування. За географічними ознаками адміністративно–територіальні одиниці України поділяються на населені пункти і регіони²».

Водночас в Конституції України вживається термін «територіальний устрій України» і визначені його основні засади, зокрема: «єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально–економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій»³.

У проекті Закону України «Про територіальний устрій України», що нині винесений на обговорення, також вживається термін «територіальний устрій», під яким розуміють «обумовлену географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та

іншими чинниками внутрішню територіальну організацію держави з поділом її території на складові частини – адміністративно– територіальні одиниці з метою забезпечення населення необхідним рівнем послуг та збалансованого розвитку усієї території держави»⁴.

Відомий російський вчений І. Лексін, який здійснив глибоке дослідження територіального устрою держави із застосуванням системної методології аналізу, пропонує розглядати під територіальним устроєм держави офіційно (конституційно, законодавчо) встановлену систему територіальних і функціональних елементів та ієрархічних зв'язків, функцією якої є формування просторової структури публічної влади в державі⁵.

Таким чином, систему територіального устрою держави слід розглядати як «каркасну» (або «скелетну») частину системи організації держави і суспільства загалом та системи державного управління, зокрема. Таке розуміння важливе з методологічної точки зору, оскільки воно дозволяє виявити специфічні об'єктивні закономірності та особливості формування й функціонування системи територіального устрою держави, що важливо для правильного вибору методик його реформування. Водночас таке розуміння територіального устрою передбачає, що його слід розглядати в тісному взаємозв'язку з системою організації влади в державі. Виходячи з цього, адміністративно–територіальна реформа повинна передбачати зміну обох цих складових: і системи територіального устрою, і системи територіальної організації влади в державі.

Відзначимо деякі особливості територіального устрою, врахування яких, на наш погляд, має важливе значення при його реформуванні.

По–перше, формування територіального устрою – тривалий процес. Він поєднує як елементи природного відособлення території, кожна з яких об'єднується власною системою господарських, соціальних, культурних зв'язків, транспортних комунікацій, в окремих випадках – особливостями етнічного і конфесійного складу населення, так і заходи, ініційовані органами влади, зацікавленими в структуруванні території, впорядкуванні її організації з метою вдосконалення системи управління, підвищення ефективності фіскальної політики.

По–друге, територіальний устрій держави характеризується універсальними системними ознаками: 1) цілісністю – вона означає принципову неможливість зведення властивостей системи до суми властивостей її елементів, появу нової якості, яка не характерна жодному з її окремих елементів; 2) структурністю, обумовленістю поведінки системи поведінкою її окремих елементів і властивостями її структури; 3) тісними взаємозв'язками системи і зовнішнього середовища; 4) ієрархічністю, згідно якої кожен компонент може бути представлений як система, а кожна система, в свою

чергу, – як елемент більш широкої системи; 5) необхідністю багатоспектального дослідження системи для її адекватного пізнання⁶.

По–третє, в унітарних державах система територіального устрою охоплює всю територію країни, відповідно до неї створюється система органів державного управління і місцевого самоврядування. В унітарних державах територіальний устрій визначається центральними органами влади. Територіальний устрій держави формується й змінюється виключно офіційно, на правовій основі. Це означає необхідність управління процесом реформування територіального устрою, що вимагає існування певної (державної) політики розвитку територіальної системи. Тобто територіальний устрій держави означає управління розвитком її територіальної структури.

По–четверте, територіальний устрій тримається на відносинах зі здійснення публічної влади (державної або місцевого самоврядування). Системоутворюючими елементами територіального устрою є функціональні елементи (структурні центри, одиниці управління), об'єднані зв'язками між суб'єктами владних відносин вищих і нижчих рівнів. Слід зазначити, що саме по типу взаємовідносин центру з територіями виділяються типи держав.

По–п'яте, на основі територіального устрою формуються економічна структура держави, розвиток зв'язків між суб'єктами господарської діяльності, системи розселення, соціальної інфраструктури, а також системи багатьох громадських організацій. Таким чином, зміна територіального устрою викличе необхідність змін у всіх інших системах держави.

По–шосте, територіальний устрій на сучасному етапі став вагомим чинником територіальної організації соціально–економічного простору держави. Тому декларований за командно–адміністративної системи принцип відповідності систем територіального устрою та економічного районування потребує критичного перегляду. В умовах надзвичайно динамічного економічного розвитку, що великою мірою залежить від мінливої світової економічної кон'юнктури, змінилася суть принципу економічної доцільності. Він полягає не в тому, щоб провести межі адміністративно–територіальних утворень відповідно до сформованих ареалів і центрів господарської діяльності, а в тому, щоб об'єднали певні території в одне адміністративно–територіальне (управлінське) утворення, створити в його межах максимально сприятливе соціально–економічне середовище.

По–сьоме, система територіального устрою держави характеризується певною стійкістю, що забезпечується насамперед структурними взаємозв'язками. Ця властивість означає збереження стійкості системи територіального устрою у умовах диференційованого впливу на окремі її складові. Стійкість системи територіального устрою є базо-

вою складовою стійкості державної влади, виявляє певну протидію, несприйнятливість до тих чи інших заходів АТР. На практиці це означатиме необхідність наполегливої і послідовної реалізації завдань АТР.

По–восьме, практична реалізація АТР вимагає врахування властивості територіального устрою, яку дослідники називають «обмеженістю ефекту реформування». Ця властивість впливає з того, що 1) територіальний устрій держави – відносно консервативна система державного устрою з дуже обмеженою кількістю параметрів, що можуть бути революційно змінені; 2) реформа територіального устрою за суттю є комплексним впливом на систему державного устрою в цілому; 3) в рамках цього впливу зміни в територіальному устрої держави як такому можуть відігравати не першочергову роль, а лише служити приводом або каталізатором змін, на що, власне, і спрямовані перетворення; 4) у процесі перетворення територіального устрою необхідно долати спротив всієї цільової системи публічних інститутів і внутрішньодержавних відносин.

Таким чином, з одного боку, перетворення територіального устрою держави вже саме по собі може вплинути на благополуччя конкретного громадянина, сім'ї, територіальної соціальної групи. Адже в Україні від статусу населеного пункту залежить можливість кількісного та якісного отримання послуг. З іншого боку, перетворення територіального устрою саме по собі не здатне призвести до кардинальних якісних змін в політико–правовому устрої держави. Реформа територіального устрою, взята окремо, в жодному випадку не здатна призвести до кардинальних змін у функціонуванні системи органів державної (публічної) влади. Зрушення такого рівня визначаються реформуванням державної служби, зміною принципів побудови органів державної влади, створенням дієвих механізмів контролю і відповідальності за ефективність управління, упорядкуванням фінансово–кредитної системи, комплексним перетворенням всієї системи влади тощо.

Врахування перерахованих та інших особливостей функціонування системи територіального устрою держави допоможе правильно сформулювати завдання АТР та визначити адекватні механізми її реалізації.

9.2. Формування державної території та адміністративно–територіального устрою України в радянський період

Історія формування сучасної державної території України, а також системи її адміністративно–територіального устрою сповнена драматизму. Адже до моменту проголошення незалежності 24 серпня

1991 р., по суті, не було політичних умов для розвитку України як цілісного державного утворення. Окремі її регіони перебували в різний час у залежності від сусідніх держав. Тому роботи з адміністративно–територіального устрою проводились, здебільшого, не за самостійною методологією. Як правило, їх напрям визначався імперськими ідеями управління територією в межах інших країн, насамперед Росії, а згодом СРСР. Однак набутий історичний досвід не може не вплинути на сучасний процес реформування адміністративно–територіального устрою України. В ньому є чимало такого, що заслуговує на увагу.

Від Київської Русі до Російської імперії. У межах сучасної території України перших керованих територіальних утворень – князівства виникли у VIII–IX ст., коли відбувалися розклад первісно–громадського ладу та формування феодалських відносин. У IX столітті утворилася стародавня держава – Київська Русь, що об'єднала кілька східнослов'янських племінних союзів. Уся влада належала київському князю. Управління державою здійснювалось через військову організацію з допомогою тисяцьких та соцьких. Розвиток і ускладнення соціально–економічних процесів викликало необхідність змін і в адміністративній системі, зокрема збільшення чисельності посадників, волосних тощо, утворення зрештою феодалських вотчин. Відбулась диференціація держави на окремі керовані територіальні частини, утворилась дво–трьох ступенева система управління. Найвищий розквіт Київської Русі як єдиної могутньої держави припадає на X ст. Однак вже у XI–XII ст. від неї відокремилось кілька князівств, які, в свою чергу, дробились на уділи представників князівського роду – удільні князівства.

Посилення феодалської роздробленості Русі у XII–XIV ст., економічний занепад внаслідок нескінченних зіткнень інтересів різних князівств полегшували здійснення намірів суміжних держав – Литви, Польщі, Угорщини – розповсюдити свою владу на територію України. По суті, з середини XIV століття Україна була поділена на декілька частин, що входили до складу різних держав. Приміром, Велике князівство Литовське захопило Чернігово–Сіверщину, Поділля, Київщину та більшу частину Волині. Польща заволоділа Галичиною і Західною Волинною. До Молдавського князівства відійшла Північна Буковина. Закарпаття ще в XI ст. було захоплено Угорщиною. У південній частині України та в Криму у XV ст. виникло Кримське ханство. Територія на південний схід від лівого берега річок Десна та Дніпро (сучасні Донецька, Луганська та частини Харківської, Дніпропетровської і Запорізької областей) називалась Дике поле. Її освоєння розпочалося лише у XVI–XVII ст. селянами–втікачами.

Такий поділ України в основних своїх рисах зберігався до середини XVII століття, коли на політичній арені Європи з'явилась сильна держава – Російська імперія, яка, подолавши тривалий період внутрішніх розбратів, заявила про наміри щодо захоплення нових територій, у тому числі і родючих українських земель.

Україна та зіткнення імперських інтересів (від XVII ст. до першої світової війни). Внаслідок таких історичних подій, як Визвольна війна українського народу (1647–1654 рр.), приєднання України до Росії (1654 р.), війна між Росією та Польщею, що закінчилась підписанням Андрусівського перемир'я, відбувся розділ України. Лівобережна Україна з Києвом та невеликою територією навколо нього залишились у складі Росії, а Правобережна Україна та Галіція відійшли до Польщі. Подолія до 1699 р. залишалась під владою Туреччини, після чого приєдналась до Росії.

Адміністративно–територіальний устрій Правобережної України, Волині та Західної України за польсько–литовського часу був федеративно–обласним. Великими територіальними одиницями були землі або воеводства, які поділялись на волості або повіти. Перевагу мало місцеве управління. Надалі, у XVIII ст. повітовий поділ набрав сили.

На Лівобережній Україні, або Гетьманщині, яка перебувала у складі Росії, до середини XVIII ст. існувало автономне управління, підвалини якого було закладено під час Визвольної війни. На чолі управлінської структури стояв гетьман, який обирався на генеральній військовій раді. В адміністративному відношенні Лівобережна Україна поділялась на полки та сотні, на чолі яких були відповідно полковники та сотники. Зокрема, існувало десять полків: Київський, Ніжинський, Чернігівський, Прилуцький, Переяславський, Полтавський, Миргородський, Лубенський, Гадяцький і Стародубський (основна територія цього полку тепер входить до Брянської області Російської Федерації)⁷. Усі органи адміністративної влади – від отамана сільської козацької громади до полковника і гетьмана включно – були виборними. Проте така доволі демократична автономія в межах Росії не влаштувала царський уряд, що вдався до цілеспрямованої політики обмеження повноважень і влади гетьмана, аж доки гетьманство та адміністративно–полковий устрій не були ліквідовані взагалі.

На території Слобідської України у XVII–XVIII ст. існував полковий адміністративний устрій. Ця частина України поділялась на п'ять слобідських, або козачих полків.

Південна частина України – Новоросійський край – була зайнята в основному землями запорозьких козаків. До скасування

Січі на запорозьких землях існував адміністративний поділ на пананки, яких було сім.

З кінця XVIII ст. на українських територіях, що входили до складу Росії, почала формуватись губернська система управління. У 80-х роках цього століття були утворені Київське, Чернігівське, Новгород-Сіверське, Харківське та Катеринославське намісництва. У цей же час (70–90-ті роки XVIII ст.) в результаті розділів Речі Посполитої Росія поступово приєднала до себе інші українські землі. Зрештою до 1793 р. уся Правобережна Україна та Волинь опинилися у складі Росії.

До початку XIX ст. сформувалась 4-ступенева система управління. На території України були утворені 3 генерал-губернаторства: Київське – у складі Київської, Волинської та Подільської губерній, Малоросійське – у складі Чернігівської та Полтавської губерній. Харківську губернію не було підпорядковано генерал-губернаторствам. На півдні України після скасування Запорозької Січі утворилось Новоросійсько-Бессарабське генерал-губернаторство у складі Катеринославської, Херсонської, Таврійської губерній та Бессарабської області. Всього губерній, таким чином, було дев'ять. Вони поділялись на повіти, останні, у свою чергу, – на волості. В 1783 р. до Росії був приєднаний Крим, який увійшов до складу Таврійської губернії. Така губернська система проіснувала майже до 20-х років XX століття, коли її було кардинально змінено.

Західноукраїнські землі на початку XIX ст. були захоплені Австро-Угорщиною і перебували в її складі аж до розпаду цієї імперії внаслідок першої світової війни (1918 р.).

Ковток свободи (1917 – 1919 рр.). Україна як частина післяжовтневої Російської імперії була проголошена у грудні 1917 р. у складі Харківської, Полтавської, Київської, Херсонської, Подільської, Катеринославської губерній, частин Волинської, Чернігівської, Таврійської губерній та області Війська Донського. До складу України в той же час було введено і територію Молдавії. Успадкована від царської Росії адміністративно-територіальна система була побудована, за своєю суттю, на поліцейсько-фіскальних принципах і відображала диференціацію продуктивних сил по території доволі умовно. До того ж після жовтневого перевороту почали стихійно формуватись нові адміністративно-територіальні утворення.

У березні 1917 р., коли в Росії підвищилася політичне напруження, в Києві утворилася Українська Центральна Рада, яка мала бути центральним органом для об'єднання українських земель у державу та найвищою законодавчою і виконавчою владою. В Третньому Універсалі Української Центральної Ради, виданому 20 ли-

стопада 1917 р. було проголошено Українську Народну Республіку. В Універсалі зазначалось, що до території Української Народної Республіки належать землі, заселені переважно українцями: Київщина, Поділля, Волинь, Чернігівщина, Полтавщина, Харківщина, Катеринославщина, Херсонщина, Таврія (без Криму). Водночас ставилося питання щодо прилучення до УНР частини території суміжних губерній, де більшість населення становлять українці⁸. Четвертим Універсалом від 22 січня 1918 р. Центральна Рада проголосила Українську Народну Республіку самостійною суверенною державою.

У березні 1918 р. був прийнятий закон про новий адміністративно-територіальний поділ УНР. Згідно цього закону найбільшими адміністративно-територіальними одиницями мали бути землі, які поділялися на волості. Останні, в свою чергу, складались із громад. Землі мали стати чимось середнім між губернією і повітом і охоплювати 3–4 попередні повіти. Новий адміністративно-територіальний поділ був закріплений в Конституції УНР, прийнятій 29 квітня 1918 р. Зокрема, передбачалось утворення тридцяти земель: Київ з околицями, Древлянська земля, Волинь, Погорина, Болохівська земля, Поросся, Черкаси, Побужжя, Поділля, Брацлавщина, Подністров'я, Помор'я, Одеса, Низ, Січ, Запоріжжя, Нове Запоріжжя, Азовська земля, Половецька земля, Донеччина, Подання, Сіверщина, Чернігівщина, Переяславщина, Посем'я, Посулля, Полтавщина, Самара, Слобожанщина, Харків⁹. Таким чином, реформування адміністративно-територіального поділу мало відбутися шляхом подрібнення, що обґрунтовувалось необхідністю зміцнення на місцях політичних і економічних позицій молодого держави, доведення її політики до найвіддаленіших територій. Проте даний проект не був запроваджений через складну політичну ситуацію.

У квітні 1918 р. Україна була окупована німцями. 29 квітня 1918 р. в Україні був проголошений гетьманат (гетьман – П.Скоропадський), і наступні сім місяців існувала Українська Гетьманська Держава. За цей час до Української Держави був приєднаний Крим.

У жовтні 1918 р. відбувся розпад Австро-Угорщини. На західних українських землях 1 листопада 1918 р. було проголошено Західно-Українську Народну Республіку, на чолі якої стояла Українська Національна рада¹⁰.

У січні 1919 року відбулася злука західних і східних українських земель, Універсалом Директорії Української Народної Республіки від 22 січня 1919 р. проголошено утворена єдиної незалежної Української Народної Республіки¹¹.

Проте в складних воєнно-політичних умовах зберегти єдність української держави не вдалося. Влітку 1919 р. Польща захопила Західну Україну. Після боротьби з більшовиками у грудні 1919 р.

остаточно встановилася більшовицька влада в східній Україні і утворилася Українська Соціалістична Радянська Республіка.

Зрештою до 1921 р. Україна в складі післяжовтневої Російської імперії в адміністративно–територіальному відношенні складалась з 12 губерній, 102 повітів та 1989 волостей^{12,13}. Цей поділ наведено в табл. 9.1. Нові адміністративні утворення виникали, як правило, завдяки місцевим ініціативам, що виходили від тих населених пунктів, які вважали себе здатними виконувати функцію організаційних центрів щодо прилеглих територіальних ареалів, без будь–якого економічного та наукового обґрунтування.

Таблиця 9.1

Адміністративно–територіальний поділ України у 1921 році*

№ з/п	Назва губернії	Губернський центр	Кількість повітів	Кількість волостей
1.	Волинська	Житомир	7	94
2.	Донецька	Бахмут	10	304
3.	Катеринославська	Катеринослав	6	168
4.	Запорізька	Запоріжжя	6	130
5.	Київська	Київ	12	195
6.	Кременчуцька	Кременчук	6	139
7.	Миколаївська	Миколаїв	4	127
8.	Одеська	Одеса	5	123
9.	Подільська	Вінниця	12	143
10.	Полтавська	Полтава	11	202
11.	Харківська	Харків	11	229
12.	Чернігівська	Чернігів	12	135
	Всього**		102	1989

*Таблиця складена за: Матеріали по районуванню України. Низовое районувание на 1 января 1924 г. (Текст). – Харьков, 1924. – С. 9.

**Ця територія включала Республіку Молдова, частину сучасних областей Російської Федерації та Республіки Беларусь.

9.3. Трансформації адміністративно–територіального устрою в радянській Україні

Захопивши владу, більшовики почали її зміцнювати по усій території Росії. Саме цим можна пояснити їх інтерес до адміністративно–територіального поділу та економічного районування, що

проводилися в єдиному контексті – адже економічні райони також мали стати керованими і від суто науково–пізнавальної категорії перейти до розряду об'єктів директивного централізованого планування.

Роботи з нового економічного районування України розгорнулись, виходячи з цих нових завдань, з 1922 р. До цього часу широкого визнання набуло положення, згідно з яким економічне районування мало служити об'єктивною основою адміністративно–територіального поділу. Слід визнати, що великі сподівання, які пов'язувалися з районуванням як одним із методів народногосподарського планування, з його перетворювальною функцією, дозволили залучити до цих робіт відомих на той час учених і фахівців, зосередитись на теоретико–методологічному аспекті проблеми. По суті, саме у 20–ті роки були сформовані фундаментальні основи наукової теорії економічного районування.

Щодо адміністративно–територіальної реформи, то головним її завданням стало зміцнення апарату радянської влади та його наближення до населення. Втім, адміністративні одиниці мали виділятися у такий спосіб, аби стати зрештою економічно цілісними утвореннями з потенціалом для подальшого господарського розвитку.

У результаті робіт з районування в 1923 р. було прийнято новий адміністративно–територіальний поділ, у рамках якого в Україні стару ієрархічну структуру губернія – повіт – волость було замінено на систему губернія – округа – район^{14,15,16} (табл. 9.2).

Ознаки нового районування наводились у циркулярах з центру: природно–історичні (грунти, клімат, щільність населення, етнографічні особливості тощо); економічні (зосередження промисловості, сільськогосподарські особливості, тяжіння населення до торгово–розподільчих центрів тощо); адміністративні (навантаження території за чисельністю населення, зручність управління, умови зв'язку, конфігурація шляхів сполучення).

Під час робіт, що велись одночасно як в центрі, так і на місцях, вибір пріоритетних ознак районування був за місцевими органами, що були краще поінформовані про конкретні регіональні умови. В Україні єдиним нормативом, доведеним центром, була чисельність населення територіальних одиниць. Нові округи мали нараховувати 400–600 тис. осіб і складатись по можливості з економічно однорідних територіальних ареалів. До районів висувалась вимога мати 25–40 тис. осіб населення та об'єднувати волості, однорідні у господарському відношенні, за природними умовами або зв'язані спільністю тяжіння до одного культурно–економічного центру.

В різних регіонах враховувались додатково специфічні ознаки. Наприклад, у Чернігівській, Полтавській, Київській губерніях пе-

ревага надавалась сільськогосподарським особливостям, при районуванні Подільської, Одеської, Харківської губерній – вивченню торговельних та культурних зв'язків, у Катеринославській та Донецькій губерніях – зосередженню промисловості, на Волині – природно–історичним ознакам¹⁷.

Нове районування полягало насамперед в укрупненні масштабу адміністративно–територіальних одиниць.

Серед аргументів щодо такого підходу були: економія коштів, підбір більш кваліфікованого адміністративного апарату, мобілізація та більш повне використання матеріальних ресурсів, забезпечення формування місцевих бюджетів. Проведене реформування надало можливість скоротити загальну чисельність управлінського апарату на 42,5 тис. чол., або на 46 % попередньої чисельності. Це дозволило зміцнити адміністративний апарат новоутворених округів і районів.

До районування 1923 р. в Україні налічувалось 102 повіти та 1989 волостей. Кількість новоутворених округів було скорочено до 53, або 52 % колишньої мережі повітів. Одночасно 706 нових районів склали лише 35 % попередньої кількості волостей. Було здійснено перебудову і первинної ланки територіально–господарських одиниць – сільрад. Останні могли бути організовані лише в населених пунктах з чисельністю населення не менше 1 тис. чол., а об'єднання декількох населених пунктів в один припускалось за умови, якщо відстань до центру не перевищувала п'ять верст. Кількість сільрад зменшилась з 15696 до 9307, або на 41 %.

Хоч введена 1923 р. нова адміністративно–територіальна система розширила права місцевих органів влади, сприяла зближенню сіток адміністративного поділу та економічного районування, все ж у ній були і доволі серйозні вади. Ініціатори територіальної реформи не наважились на коригування старої губернської системи. До того ж укрупнення старих повітів і волостей відбувалось без перегляду їхніх кордонів, вони включались до нових адміністративних одиниць у старих своїх кордонах, повністю. Такий підхід далеко не завжди забезпечував раціональність районування, пріоритет критеріїв економічної цілісності.

Жодна губернія, окрім Подільської, не пішла на ревізію волосних кордонів, побоюючись, щоб це не зруйнувало звичні господарські, побутові та адміністративні зв'язки. З 706 районів лише 267 були складені із роздрібнених волостей. При цьому було роздрібно лише 325 волостей, або 17 % їх загальної кількості. В умовах нестабільної політичної ситуації, економічної кризи, стислих термінів проведення районування новий поділ, ясна річ, був не здатний точно відобразити об'єктивні районоутворюючі процеси в Україні.

Адміністративно-територіальний поділ України, затверджений ВУЦВК 7 березня 1923 р.*

Назва губернії	Площа	Населення, тис. осіб	Київська колинська повіттів	Київська Створених округтів	Населення округтів, тис. осіб			Київська колинська вологостей	Київська Створених районтів	Населення районів, тис. осіб		
					До 400	400-600	Понад 600			До 25	Понад 25-40 40	
Волинська	31664,6	1653,46	7	3	–	2	1	94	39	–	20	19
Донецька	57098,0	3248,7	10	7	2	4	1	304	78	16	40	22
Катеринославська	72502,0	4357,22	13	7	1	6	–	323	87	3	64	20
Київська	Немає даних	4197,67	14	7	1	4	2	251	111	18	73	20
Одеська	Немає даних	3285,27	9	6	–	6	–	249	74	19	33	22
Подільська	Немає даних	2990,27	12	6	–	6	–	143	93	4	88	1
Полтавська	39471,5	3404,29	14	7	1	5	1	260	89	10	54	25
Харківська	Немає даних	2836,83	11	5	2	1	2	230	77	17	49	11
Чернігівська	34601,0	1892,50	12	5	3	2	–	135	58	11	39	8
Разом		26965,24	102	53	10	36	7	1989	706	98	460	148

* Таблицю складено за: Округа и районы УССР. Утверждено президиумом ВУЦИКа в заседании от 7 марта 1923 г. – Издание Нар. Комиссарата Внутр. дел, 1923. – С. 16.; Административно-территориальное деление Украины. Принято ВУЦИК на засед. от 7-го марта 1923 г. – Харьков: Изд-во Наркомвнудела УССР, 1923. – С. 132.

Слід зважити також на ту обставину, що науковому підходу до районування не могли не заважати політизація та ідеологізація цього процесу. Це позначилось і на кадровій політиці, коли перевага надавалась не компетентності і професійності, а класовому походженню нових апаратників на місцях. Як ми знаємо, цей підхід надалі посилювався і домінував.

Вже в 1924 р. було внесено певні зміни в новий адміністративно–територіальний поділ (здебільшого в кордони округів, районів, у вибір райцентрів), що лише підкреслило ту квапливість, непослідовність, з якими було проведено нове районування.

Водночас того ж 1924 р. в Україні було здійснено спробу національного районування. Для національно–адміністративних одиниць демографічні обмеження було пом'якшено. Зокрема, для сільради було встановлено мінімальну чисельність населення 500 осіб, для районів – 10 тис. осіб Усього було виділено п'ять національних районів та 168 сільрад. В складі України було утворено Молдавську автономну республіку, зкориговано деякі ділянки кордонів з Росією та Білоруссю.

Трансформації адміністративно–територіальних структур у постгубернський період. Наступний довоєнний період характеризувався численними експериментами в трансформації системи адміністративно–територіального устрою радянської України. В 1925 р. було ліквідовано губернії як такі, що швидше заважали, ніж сприяли зміцненню нових адміністративно–територіальних утворень. Натомість запроваджувалася система управління центр – округа – район – сільрада. Таким чином, найвищою адміністративно–територіальною одиницею стала округа. Станом на 1.08.1925 р. територія Української РСР складалась з автономної республіки (Молдавії) та 41 округи, що поділялись на 680 районів, 10314 сільрад, 70 міських та 155 селищних рад. Одночасно розширились права, зміцнилась економічна база округ. Втім, деякі округи було ліквідовано. Зрештою до 01.10.1925 р. в Україні функціонували 41 округа та 636 районів (окрім Молдавської автономії)¹⁸.

У жовтні 1925 р. спеціальною постановою ВУЦВК було скасовано таку категорію міських поселень, як містечко. Цю назву було замінено на «селище міського типу» – уніфікований термін для території всього СРСР, з одного боку – занадто громіздкий, з іншого – такий, що не враховує національних та історичних особливостей (містечка на українській землі існували з часів середньовіччя)¹⁹.

Округова система адміністративно–територіального устрою проіснувала до вересня 1930 р., коли була здійснена спроба перейти від системи управління центр – округа – район до системи

центр – район, з ліквідацією окружної ланки. З 15 вересня 1930 р. в УСРР запроваджувався такий поділ: 1 автономна республіка, 18 міст, що їх було виділено в окремі адміністративні одиниці, що безпосередньо підпорядковувалися центрові, та 484 райони²⁰. Протягом 1931 року було ліквідовано низку економічно малопотужних районів, таким чином їх кількість зменшилась до 365. Проте відразу ж виникли труднощі в управлінні великою кількістю районів з центру. Отже, ця спроба зазнала невдачі. Знову довелося визнати необхідність існування проміжної (між центром і районом) територіально–управлінської ланки. Такою ланкою стала адміністративна область. Формування сучасного обласного поділу України почалося в 1932 р., коли було утворено сім областей²¹ (табл. 9.3).

Таблиця 9.3

**Адміністративно–територіальний
поділ України на 1.01.1933 р.***

№ з/п	Назва адміністративної одиниці	Територія, кв. км	Населення, тис. осіб	Кількість районів
1.	АМРСР	8419,3	590,30	10
2.	Вінницька область	47867,0	4696,40	64
3.	Дніпропетровська область	73193,4	3857,07	44
4.	Донецька область	52208,5	4565,60	30
5.	Київська область	74834,9	6120,30	75
6.	Одеська область	68917,1	3411,40	50
7.	Харківська область	74937,1	6031,26	60
8.	Чернігівська область	42703,1	2915,40	35
	Всього	443080,4	32187,73	367

*Таблицю складено за: Адміністративно–територіальний поділ УСРР. Станом на 1 грудня 1933 року. – Харків: Вид-во ВУЦВК «Радянське будівництво і право», 1933. – С. 6–7.

У 1937 р. у процесі розукрупнення областей утворилися Житомирська, Кам'янець–Подільська, Миколаївська та Полтавська області. Ще через рік (1938 р.) Донецьку область було поділено на дві нові області: Сталінську і Ворошиловградську. В 1939 р. були утворені Кіровоградська, Запорізька і Сумська області.

На початку другої світової війни після приєднання в 1939 р. до УРСР Західної України на цій території було утворено Львівську, Дрогобицьку, Станіславську, Тернопільську, Волинську та Ровенську області. В 1940 р. після приєднання Північної Буковини,

що входила до складу Румунії, утворилася Чернівецька область. На території колишньої Південної Бессарабії – Ізмаїльська. В 1944 р. з частини Миколаївської та Дніпропетровської областей сформувалася Херсонська область. У результаті договору, укладеного з Чехословаччиною в 1945 р., утворилася Закарпатська область. Отже, практично відразу після закінчення Другої світової війни на території України сформувався доволі розгалужений адміністративно–територіальний поділ, що складався з 25 областей, 750 районів та 13 округів, які були виділені у Закарпатській області (табл. 9.4), 81 міста республіканського й обласного підпорядкування, 16435 сільрад, 451 селищної й 177 міських рад²².

Завершилось формування сучасної території України у 1954 р., коли до її складу було введено Кримську область і утворено Черкаську. В подальшому Ізмаїльську область об'єднали з Одеською, Дрогобицьку – зі Львівською. Відтепер усі зміни в адміністративно–територіальному поділі відбувались лише на рівні низових районів та сільських рад.

Спроба кардинальної реорганізації управління територіями – організація радянських органів за виробничим принципом була здійснена в 1962–63 рр. У 19 (з 25) областей України було створено по дві (промислові та сільські) обласні ради депутатів трудящих. Райони було укрупнено до виробничих колгоспного–радгоспних управлінь. Створено два промислових райони, які разом із містами обласного підпорядкування віднесено до компетенції обласних (промислових) рад, сільські ж райони підпорядковувалися обласним (сільським) радам. У Волинській, Закарпатській, Івано–Франківській, Ровенській, Тернопільській та Чернівецькій областях були збережені єдині обласні ради. Таким чином, станом на 1 квітня 1963 р. в Українській РСР було 25 областей, 2 міста республіканського підпорядкування, 251 сільський район, 2 промислових райони, 157 міст обласного підпорядкування, 8578 сільрад, 822 селищних та 196 міських рад²³.

Проте така система управління територіями проіснувала лише до 1965 року. Потім було відновлено єдині обласні ради, ліквідовано поділ території на промислові та сільськогосподарські зони, ліквідовано промислові райони, переглянуто адміністративну підпорядкованість багатьох міських поселень, відновлено частину раніше ліквідованих районів.

Як наслідок, мережа адміністративно–територіальних одиниць за станом на 1.07.1967 р. набула такого вигляду: 25 областей, 2 міста республіканського підпорядкування, 475 районів, 111 міст обласного підпорядкування, 8555 сільрад, 762 селищних, 273 міських ради²⁴.

Адміністративно–територіальний поділ України на 1.09.1946 р. *

Область	Територія, тис. км ²	Дата утворення	Обласний центр	Кількість районів
Вінницька	27,5	27.02.32	м. Вінниця	44
Волинська	19,9	04.12.39	м. Луцьк	30
Ворошиловградська	26,7	03.06.38	м. Ворошиловград	31
Дніпропетровська	32,6	27.02.32	м. Дніпропетровськ	28
Дрогобицька	10,4	04.12.39	м. Дрогобич	27
Житомирська	30,0	22.09.37	м. Житомир	34
Закарпатська	12,9	22.01.06	м. Ужгород	13**
Запорізька	26,9	10.01.39	м. Запоріжжя	23
Ізмаїльська	12,4	07.08.40	м. Ізмаїл	13
Камянець–Подільська	21,0	22.09.37	м. Проскуров	37
Київська	41,1	27.02.32	м. Київ	53
Кіровоградська	24,9	10.01.39	м. Кіровоград	31
Львівська	11,1	04.12.39	м. Львів	31
Миколаївська	19,8	22.09.37	м. Миколаїв	19
Одеська	27,9	27.02.32	м. Одеса	34
Полтавська	34,3	22.09.37	м. Полтава	44
Ровенська	20,6	04.12.39	м. Ровно	30
Сталінська	26,5	03.06.38	м. Сталіно	28
Станіславська	13,9	04.12.39	м. Станіслав	36
Сумська	24,4	10.01.39	м. Суми	31
Тернопільська	13,7	04.12.39	м. Тернопіль	38
Харківська	31,3	27.02.32	м. Харків	33
Херсонська	27,5	30.03.44	м. Херсон	22
Чернівецька	8,4	07.08.40	м. Чернівці	14
Чернігівська	31,6	07.10.32	м. Чернігів	39
Всього по Україні	576,6	25.12.17		763

*Таблицю складено за: ССРСР. Адміністративно–територіальное деление союзных республик на 1 января 1946 г. – М.: Известия Советов депутатов трудящихся ССРСР, 1946. – С. 484.

**Закарпатська область поділялась на 13 округів (а не районів).

**Адміністративно–територіальний поділ Української РСР
на дату Всесоюзного перепису населення 1989 року**

№ з/п	Область	Територія, тис. км ²	Кількість районів	Кількість сільрад	Населення, тис. осіб
1.	Вінницька	26,5	26	606	1932,6
2.	Волинська	20,2	15	339	1061,2
3.	Дніпропетровська	31,9	20	253	3881,2
4.	Донецька	26,5	18	220	5332,4
5.	Житомирська	29,9	22	584	1545,4
6.	Закарпатська	12,8	13	260	1252,3
7.	Запорізька	27,2	18	237	2081,8
8.	Івано–Франківська	13,9	14	356	1423,5
9.	Київська	28,9	25	561	1940,0
10.	Кіровоградська	24,6	21	331	1239,4
11.	Кримська	27,0	15	240	2063,6
12.	Луганська	26,7	18	184	2862,7
13.	Львівська	21,8	20	483	2747,7
14.	Миколаївська	24,6	19	243	1330,6
15.	Одеська	33,3	26	376	2642,6
16.	Полтавська	28,8	25	407	1753,0
17.	Рівненська	20,1	15	303	1169,7
18.	Сумська	23,8	18	350	1432,7
19.	Тернопільська	13,8	16	430	1168,9
20.	Харківська	31,4	25	331	3195,0
21.	Херсонська	28,5	18	244	1240,0
22.	Хмельницька	20,6	20	465	1527,1
23.	Черкаська	20,9	20	440	1531,5
24.	Чернівецька	8,1	10	207	938,0
25.	Чернігівська	31,9	22	478	1415,9
26.	м. Київ	–	–	–	2602,8
26.	м. Севастополь	–	–	–	395,0
	УКРАЇНСЬКА РСР	603,7	479	8878	51706,6

Такий адміністративно–територіальний устрій з незначними змінами на рівні адміністративних районів і сільрад проіснував до початку нового етапу в історії України – розвитку її як незалежної держави. Зокрема, на дату проведення Всесоюзного перепису населення – 12.01.1989 р. територія Української РСР поділялась на 25 областей та 479 низових адміністративних районів. Райони склались з 8878 сільрад²⁵ (табл. 9.5).

В умовах політичної нестабільності, послаблення керованості державою напередодні розвалу Радянського Союзу в Україні почали доволі активно створюватися шляхом подрібнення нові адміністративні райони і особливо сільські ради. Зокрема, за два роки (1989–1990 рр.) було створено 6 нових районів та понад 620 сільських рад. Таким чином, на час проголошення незалежності в Україні було 25 областей, 2 міста республіканського підпорядкування (Київ та Севастополь), 605 районів (з них 485 сільських), 435 міст (з яких 151 – місто обласного підпорядкування), близько 9,5 тисяч сільських і понад 800 селищних рад, близько 29 тисяч сільських і близько 1360 міських населених пунктів²⁶.

9.4. Економічне районування України

При визначенні засад формування нової схеми адміністративно–територіального устрою держави неодмінно постає питання щодо її відповідності об'єктивній територіальній диференціації процесів суспільного розвитку. В цьому випадку неоціненну допомогу можуть надати роботи із економічного районування.

Економічне районування розглядається як один із найважливіших методів пізнання територіальної організації продуктивних сил суспільства, що органічно поєднує в собі аналіз і синтез інформації про різноманітні аспекти життєдіяльності людини в природному середовищі і дозволяє виділяти цілісні регіональні утворення²⁷. Метод економічного районування широко застосовується не лише в наукових дослідженнях, але й у практиці територіального планування і управління.

Економічний район є цілісною територіальною частиною економіки країни, що характеризується господарською спеціалізацією, комплексністю в розумінні взаємопов'язаності найважливіших елементів економічної і територіальної структури району, а також керованістю, тобто наявністю певних галузевої і територіальної структур як матеріальної основи взаємопов'язаності елементів²⁸.

Економічне районування передбачає розподіл території з урахуванням об'єктивних закономірностей територіального поділу праці, формування територіально–виробничих комплексів різного

масштабу, необхідності збереження екологічної рівноваги та гармонійного розвитку економіки і культури національно-територіальних утворень²⁹. Виходячи з цих особливостей економічного районування, бажаним і продуктивним має бути врахування схем економічного районування при вдосконаленні або реформуванні адміністративно-територіального устрою держави.

Тому вважаємо необхідним згадати про деякі спроби районування України. До найбільш відомих робіт з районування ІХХ століття належать праці К. Арсеньева, який поділяв територію України (яка входила до складу царської Росії) на два «простори» – Карпатський (Волинь, Поділля, Київщина, Чернігівщина, Харківщина та Полтавщина) і Степовий (решта України)³⁰. Водночас більшість учених у ІХХ та на початку ХХ століття схилилась до тричленного поділу, на який спиралась і офіційна статистика дожовтневого періоду. Зокрема, виділяли: Південно-Західний край (Київська, Подільська, Волинська губернії), Лівобережна Україна, або Малоросія (Полтавська, Чернігівська, Харківська губернії) та Новоросія (Катеринославська, Херсонська, Таврійська губернії)³¹.

За проектом економічного районування Держплану РСФРР 1921–1922 рр. (до утворення Союзу РСР), Україну передбачалося розділити на дві області: Південно-Західну та Південну Гірничо-промислову.

Південно-Західна область включала Полісся, Правобережжя, західну частину Лівобережжя і крайній західний кут Степу³² (Київщину, Поділля, Чернігівщину, Волинь, Полтавщину, частину Херсонщини та північ Харківщини). Область спеціалізувалась на вирощуванні цукрових буряків і харчовій промисловості, її центром було м. Київ. Водночас тут виділялись чотири райони: західний – цукрорафінадний, східний – цукробурияковий, північний – тютюновий та південний – хліборобський³³.

Південна гірничо-промислова область включала східну частину Лівобережжя, Степову Україну, (Донбас, Дніпропетровщину, південні частини Харківщини та Полтавщини), а також весь Крим і Ростов з оточенням. Господарство області було своєрідним поєднанням екстенсивного високотоварного зернового землеробства з гірничою і гірничозаводською промисловістю. Центром області було м. Харків. Такий поділ території України на два райони (області) мав ряд недоліків, серед яких, насамперед, порушення державної єдності УРСР.

Надалі (1923 р.) український Держплан приділяв значну увагу сільськогосподарському районуванню. У матеріалах Держплану того часу згадуються, зокрема, такі три райони: Полісся (група округ Чернігівщини, Волині та колишня Малинська округа) – інтен-

сивно паровий нечорноземельний район; Лісостеп (Київщина, окрім поліських округ, Поділля, західна частина Харківщини та Полтавщина) – район плодозмінно–паровий, а на південному сході рябопілля; Степ (південна частина України) – облогово–зернове господарство. Та ці проекти не були здійснені.

20–30–ті роки минулого століття стали періодом активного пошуку нових підходів до районування України в складі Радянського Союзу. Це було обумовлено створенням системи планового управління народним господарством, яке вимагало здійснення нового адміністративно–територіального поділу. Перед економічним районуванням постала нова головна мета – стати дієвим засобом підвищення ефективності розвитку і розміщення продуктивних сил. В цей період сформувалась концепція так званих промислових комбінатів (пізніше їх стали трактувати як територіально–виробничі комплекси). Ідея створення промислових районних комбінатів була вперше висунута акад. І. Александровим у проекті Дніпробуду 1927 р. Однак за декілька років до того ним же було сформульовано методологічні принципи економічного районування, в тому числі найважливіший із них – виробничий³⁴.

Створення потужних промислових територіальних комплексів на базі електростанцій безпосередньо пов'язувалось із внутрішньо–республіканським районуванням. Комісія перспективного планування Держплану УРСР розглядала проблему економічного районування України як проблему народногосподарського розвитку головних існуючих і новостворених комбінатів. Між економічним районуванням і процесом створення так званих районних комбінатів практично ставився знак рівності: районування розглядалось як створення комбінатів, а комбінати – як центри районування. Підкреслювалося, зокрема, що районування генерального плану можна мислити тільки на основі оформлення економічних комбінатів і районів, що намічаються³⁵. Серед таких районів на той час розглядалися Донбас, Дніпробуд, Степ, Правобережжя, Лівобережжя. Ясна річ, самі назви цих районів промовляють про еkleктичне мислення тих, хто пропонував поставити районування в залежність від створення потужних осередків важкої індустрії, коли в одній класифікації було змішано географічні та техніко–виробничі ознаки.

В 1929 р. при Держплані УРСР було створено спеціальну комісію, перед якою було поставлено завдання вивчення продуктивних сил Донецького басейну. За мету ставилось визначення шляхів раціонального використання, доцільних форм технічних, адміністративних і господарських зв'язків для створення «єдиного господарського механізму». Питання про Донбас як єдине господарське ціле, як центр майбутнього економічного району виникло при

підготовці першого п'ятирічного плану³⁶. Водночас проводились дослідження щодо створення районного комплексу навколо Дніпробуду, зокрема цим питанням займалась Комісія по вивченню продуктивних сил УРСР при Всеукраїнській академії наук, очолювана акад. Л. Яснопольським.

Отже, як головний районотвірний фактор у 20–ті роки на Україні розглядалися енергетичні бази Донбасу та Придніпров'я. Видатний український економіст акад. К. Воблий на початку 30–х років писав: «Планове розміщення продуктивних сил СРСР обумовлює утворення районних виробничих комплексів. Виробництво в районі являє собою певний господарський комплекс, де окремі галузі органічно поєднані в єдине ціле на основі загальної енергетичної бази, послідовності ступенів технічного процесу, обопільного обслуговування та доповнення, – для того, щоб найповніше використовувати природні ресурси та суспільні продуктивні сили і досягти максимальної продуктивності праці»³⁷.

У 30–ті роки задля наукових досліджень Україну було поділено на шість районів: Полісся, Правобережжя, Лівобережжя та три підрайони Степу – Хліборобський, Дніпровський, Гірничий. Однак ці райони не використовувались у господарській практиці, не стали об'єктами територіального планування. І хоч історія народногосподарського планування колишнього СРСР засвідчує про явне переважаючі відомчо–галузевих принципів, що давало змогу здійснювати за централізованими вертикалями жорсткий директивний контроль за випуском величезної номенклатури продукції, у певні періоди робилися спроби забезпечити комплексний розвиток економічних районів, пом'якшити міжвідомчу роз'єднаність управління.

Зокрема, Держплан України з власної ініціативи 1956 р. для практичного аналізу основних територіальних пропорцій і виявлення домінуючих тенденцій в регіональному розвитку виділяв сім економічних районів: Донбас, Придніпров'я, Лівобережжя, Правобережжя, Західні області, Полісся, Південно–Західний район.

З уведенням у дію раднаргоспівської системи управління (1957 р.) в Україні спочатку було утворено одинадцять так званих економічно–адміністративних районів (Згідно із законом «Про подальше вдосконалення управління промисловістю і будівництвом в УРСР» від 31 травня 1957 р.), у тому числі п'ять однообласних (Сталінський, Ворошиловградський, Дніпропетровський, Запорізький, Одеський) та шість – групових: Київський, Харківський, Вінницький, Станіславський, Львівський і Херсонський. Організація раднаргоспів відбулась без руйнування обласного поділу та органів управління.

1960 р. у межах України функціонувало вже 14 таких районів: 1) Вінницький (Вінницька та Хмельницька області); 2) Дніпропетровський; 3) Донецький; 4) Запорізький; 5) Київський (Київська, Житомирська, Чернігівська); 6) Кримський; 7) Луганський; 8) Львівський (Львівська, Волинська, Рівненська, Тернопільська); 9) Одеський; 10) Полтавський; 11) Станіславський (Закарпатська, Станіславська, Чернівецька); 12) Харківський (Харківська, Сумська); 13) Херсонський (Миколаївська, Херсонська); 14) Черкаський (Кіровоградська, Черкаська області).

Недоліком раднаргоспівської системи було надто сильне територіальне розосередження управління промисловістю, що не дозволяло проводити єдину технічну та технологічну політику в галузях. Така політика вимагала деякого коригування. Тому 1962 р. по всій території колишнього СРСР відбулось укрупнення економічно-адміністративних районів. Відтак в Україні було сформовано сім так званих укрупнених економічних районів: Донецький, Київський, Львівський, Подільський, Придніпровський, Харківський, Чорноморський. На жаль, ці реорганізації у часі збіглися з деяким гальмуванням темпів економічного розвитку. Зміна вищих ешелонів влади (після жовтневого 1964 р. Пленуму ЦК КПРС) супроводжувалась докорінною зміною принципів управління народним господарством. Раднаргоспи виявились винними у зниженні темпів зростання і були ліквідовані. Натомість було відтворено стару міністерську структуру управління галузями, що аж ніяк не могло сприяти ефективному впровадженню в життя намірів перевести економічні відносини на госпрозрахунок. До того ж було втрачено будь-які важелі регулювання територіальних пропорцій, сприяння процесу формування регіональних комплексів.

За схемою так званих великих (основних) економічних районів, запровадженою союзним Держпланом з 1961 р., в Україні виділяли три райони: 1) Донецько-Придніпровський (у складі Ворошиловоградської, Донецької, Дніпропетровської, Запорізької, Кіровоградської, Полтавської, Сумської і Харківської областей), 2) Південно-Західний (Вінницька, Волинська, Житомирська, Закарпатська, Івано-Франківська, Київська, Львівська, Ровенська, Тернопільська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області), 3) Південний (Кримська, Миколаївська, Одеська і Херсонська області). Однак ця схема районування, по суті, перетворилась на звичайну формальність. Планові комісії економічних районів були скасовані, а показники територіальних планів виявились примітивним перегрупованням територіальних розрізів відомчо-галузевих планів, не несучи ніякої нової синтезуючої інформації. Директивна сила планування залишилась саме в його відомчо-галузевому розрізі.

Криза усієї системи територіального управління економікою, однак, не послаблювала уваги вчених і спеціалістів до проблеми економічного районування. Зусиллями російських і українських учених постійно збагачувались теорія, методологія, методика районування, пропонувались різні сітки районів і не тільки для пізнавальних, дослідницьких цілей.

Нагадаємо, що колектив Інституту економіки АН України ще 1949 р. у двотомній праці «Нариси економічної географії УРСР»³⁸, аби дати об'єктивну характеристику регіонального розвитку України, окреслив п'ять внутрішньо республіканських районів: 1) Центральний (Київська, Чернігівська, Житомирська, Вінницька, Хмельницька області); 2) Південно–Східний (Донецька, Луганська, Дніпропетровська, Запорізька); 3) Північно–Східний (Харківська, Полтавська, Сумська); 4) Південно–Західний (Одеська, Миколаївська, Херсонська, Кіровоградська); 5) Західний (Львівська, Дрогобицька, Станіславська, Тернопільська, Рівненська, Волинська, Чернівецька та Закарпатська області).

Відомий російський економіко–географ М. Баранський запропонував розділити Україну на сім районів, не дотримуючись при цьому обласного поділу³⁹. В його схемі було задіяно як економічні, так і фізико–географічні, ландшафтні ознаки. Ось ці райони: 1) Правобережний лісостеп; 2) Лівобережний лісостеп; 3) Донбас; 4) Придніпров'я; 5) Землеробський степ; 6) Полісся; 7) Західні області. На жаль, це районування було доволі приблизним, тому що межі районів не були чітко окреслені. До того ж, відокремлюючи один від одного Право– та Лівобережний лісостеп, що складала більш–менш однорідну географічну зону, автор водночас не побачив ніякої диференціації у великому західному регіоні.

Інший російський вчений М. Колосовський здійснив економічне районування СРСР, яке тривалий час визнавалось найбільш вдалим. Згідно з його схемою на території України було запропоновано чотири райони⁴⁰, а саме: 1) Західно–Український (сучасні Волинська, Рівненська, Львівська, Івано–Франківська, Тернопільська, Чернівецька, Хмельницька, Закарпатська області); 2) Центрально–Український (Київська, Житомирська, Черкаська, Вінницька, Сумська, Чернігівська, Полтавська, Кіровоградська); 3) Причорноморський (Одеська, Миколаївська області та Молдавська РСР); 4) Південно–Український та Крим (Луганська, Харківська, Донецька, Дніпропетровська, Запорізька, Херсонська області та Кримська область, що належала тоді Російській Федерації). Втім це районування М. Колосовський здійснив, виходячи виключно з критеріїв загальносоюзної ефективності територіального поділу праці та нехтуючи державністю союзних республік, їх

регіональною цілісністю. Відтак в одних і тих же економічних районах опинились як області України, так і Крим, що тоді входив до складу Російської Федерації, а також Молдавія.

В 1958 р. професор Київського університету О. Діброва, виходячи з сітки економічно–адміністративних районів, запропонував такі шість основних економічних районів України: 1) Донбас (Донецька та Луганська області); 2) Промислове Придніпров'я (Дніпропетровська, Запорізька); 3) Північно–Східний (Сумська, Полтавська, Харківська); 4) Центральний (Київська, Житомирська, Чернігівська, Черкаська, Вінницька, Хмельницька, Кіровоградська); 5) Причорномор'я (Миколаївська, Одеська, Херсонська, Кримська); 6) Західний (Львівська, Рівненська, Волинська, Тернопільська, Чернівецька, Івано–Франківська, Закарпатська області)⁴¹. У цій схемі було порушено необхідну міжрегіональну рівновагу, внаслідок чого Центральний і Західний регіони виявились надто строкатими, відзначались помітною внутрішньою територіальною диференціацією через значно більшу земельну площу, ніж у перших трьох районах.

Після офіційного введення на території СРСР (1961 р.) сітки генеральних економічних районів всі подальші роботи з районування в Україні зводились, по суті, до пошуку найбільш раціонального підрайонного поділу на базі трьох районів, виділених на нашій території згідно з союзною сіткою. У 70–80–ті роки в наукових дослідженнях для економіко–географічної характеристики України розглядалась сітка з дев'яти підрайонів^{42,43,44}. Донецько–Придніпровський економічний район складався у даному разі з трьох підрайонів: 1) Північно–Східного (Сумська, Полтавська, Харківська області); 2) Донбасу (Донецька, Луганська); 3) Придніпров'я (Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська області). У Південно–Західному районі було виділено чотири підрайони: 4) Центральний (Київська, Житомирська, Чернігівська, Черкаська області); 5) Подільський (Вінницька, Тернопільська, Хмельницька); 6) Волинський (Волинська, Рівненська); 7) Карпатський (Львівська, Закарпатська, Івано–Франківська, Чернівецька області). У межах Південного економічного району розглядали два підрайони: 8) Причорноморський (Одеська, Херсонська, Миколаївська області) та 9) Крим.

Нова історія України, що розпочалась з 24 серпня 1991 р., відкрила нову сторінку і в історії економічного районування. І хоча до нинішнього часу в деяких підручниках для аналізу територіальної диференціації суспільного розвитку продовжують застосовувати стару схему із трьох великих економічних районів, за останні 13 років переважна більшість вчених – регіоналістів України вважали за обов'язок долучитися до вирішення цієї важливої науково–практичної проблеми.

Серед таких робіт насамперед слід зазначити праці В. Поповкіна (1993 р.), Ф. Заставного (1994 р.), О. Шаблія (1995 р.).

Старі критерії поступилися науковому забезпеченню державної регіональної політики, регулювання внутрішньо українських територіальних пропорцій і поділу праці, формування збалансованої системи регіонів як одного з факторів політичної і соціальної стабільності суспільства.

9.5. Стан та проблеми сучасного адміністративно–територіального устрою України

24 серпня 1991 р. в історії України відбулася доленосна подія – Верховна Рада УРСР проголосила незалежність України. На теоретичному рівні відразу ж поставало питання необхідності обґрунтування оптимальної схеми територіально–адміністративного поділу, яка повинна якнайкраще відповідати потребам розбудови Української держави і узгоджуватися з об'єктивними економічними процесами.

Проте на практиці молода держава стикнулася з необхідністю вирішення величезної кількості політичних, економічних, соціальних, етнічних та інших проблем. Гостра економічна криза 90–тих років минулого століття і необхідність якнайшвидшої розбудови інституційної системи держави, а також проблеми, породжені фактичним формуванням в державі олігархічно–кланової системи влади відстрочили вирішення питання нового адміністративно–територіального устрою майже на 14 років.

Конституція України встановила нові засади організації (функціонування) системи державної влади, центральних та місцевих органів влади. Так, у розділі IX «Територіальний устрій України» Основного Закону закріплено систему адміністративно–територіального устрою України на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально–економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демократичних особливостей, етнічних і культурних традицій.

На законодавчому і практичному рівнях українська держава будувалась згори до низу навколо президентської вертикалі, підпорядкуванням місцевих громад загальнодержавному центру.

Сучасний адміністративно–територіальний поділ України є трирівневим: Автономна Республіка Крим, область – район – населений пункт (сільрада). Станом на 1.01.2006 р. система АТУ включала: АР Крим, 24 області, 490 районів, 457 міст, 885 селищ міського типу, 10281 сільську раду, 28562 сільських населених пунктів. Тобто, можна говорити, що суттєвим недоліком сучасного АТУ є

його надмірна подрібненість. Це не відповідає європейським тенденціям, згідно яких територіальні адміністративні утворення повинні мати достатній фінансово–економічний, інституційний та кадровий потенціал для забезпечення в межах визначених повноважень високого рівня суспільних послуг населенню та поступального соціально–економічного розвитку відповідних територій.

Слід зазначити, що впродовж періоду незалежності в умовах політичної нестабільності, послаблення керованості державою, несистемного підходу до розбудови місцевого самоврядування в Україні почали доволі активно створюватися шляхом подрібнення нові адміністративні райони і особливо сільські ради. Принциповим моментом в трансформації адміністративно–територіального устрою став проголошений державою курс на розбудову системи місцевого самоврядування на основі європейських принципів самоврядування. Саме процесами розвитку місцевого самоврядування можна пояснити суттєве збільшення кількості сільських рад. З 1991 по 2006 рр. їх кількість зросла майже на 800 одиниць і станом на 1.01.2006 р. в Україні вже налічувалося 10281 сільська рада (табл. 9.6).

За розрахунками В. Нудельмана, співвідношення між одиницями першого і другого рівнів АТУ України становить 1:20, а з урахуванням міст республіканського і обласного значення – 1:26. Між одиницями другого і третього рівнів – 1:60, а якщо врахувати лише кількість місцевих рад – 1:48. Проте, з теорії управління відомо, що таке співвідношення (особливо в умовах недостатньої фінансової, економічної і адміністративної самостійності середньої та нижньої ланок місцевої влади) малоефективне, якщо відповідний суб'єкт має більше 8–10 об'єктів управління. На думку вченого, збереження існуючого АТУ унеможливує проведення сучасної регіональної політики та розкриття потенціалу місцевого самоврядування⁴⁵.

Принциповою зміною в АТУ унітарної держави Україна стала зміна статусу Кримської області, яка 12 лютого 1992 р. була перетворена на АР Крим у складі України. Ця подія надалі спричинила цілу низку проблем, насамперед політичних, правових, управлінських, майнових тощо, які до нинішнього часу в повному обсязі не вирішені. Загалом цей факт ще чекає на своє глибоке осмислення й комплексну оцінку.

До інших проблемних питань АТУ можна віднести: законодавчу неврегульованість правового статусу адміністративно–територіальних одиниць; розташування на території міст інших міст, а також сіл, селищ як окремих адміністративно–територіальних одиниць; існування серед категорій адміністративно–територіальних одиниць таких категорій, як селище міського типу, сільрада, а також селищна та міська рада; відсутність чітких критеріїв для утворення районів, районів у міста, віднесення населених пунктів до

категорій сіл, селищ, міст; відсутність відповідних картографічних матеріалів та невнесення їх у натуру; надмірна подрібненість адміністративно–територіальних одиниць на нижчому рівні тощо⁴⁶.

Таблиця 9.6*

Регіони	Райони	Міста	Райони в містах	Селища міського типу	Сільські ради	Сільські населені пункти
Україна	490	457	118	885	10281	28562
АР Крим	14	16	3	56	243	956
Вінницька	27	18	3	29	661	1466
Волинська	16	11	–	22	379	1054
Дніпропетровська	22	20	18	46	288	1438
Донецька	18	52	21	131	253	1121
Житомирська	23	11	2	43	580	1623
Закарпатська	13	11	–	19	307	579
Запорізька	20	14	7	23	263	918
Івано–Франківська	14	15	–	24	477	765
Київська	25	25	–	30	606	1129
Кіровоградська	21	12	2	26	376	1010
Луганська	18	37	4	109	206	787
Львівська	20	44	6	34	632	1850
Миколаївська	19	9	4	17	287	896
Одеська	26	19	8	33	439	1136
Полтавська	25	15	5	21	467	1826
Рівненська	16	11	–	16	338	1001
Сумська	18	15	2	20	384	1491
Тернопільська	17	18	–	17	580	1020
Харківська	27	17	9	61	381	1683
Херсонська	18	9	3	30	260	658
Хмельницька	20	13	–	24	568	1415
Черкаська	20	16	2	15	525	824
Чернівецька	11	11	3	8	252	398
Чернігівська	22	15	2	30	525	1489
м. Київ	–	1	10	–	–	–
м. Севастополь (міськрада)	–	2	4	1	4	29

*Таблиця за даними Державного комітету статистики України (www.ukr-stat.gov.ua)

Одним з важливих принципів територіальної організації влади, визначених Конституцією України, є поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади. Влада в адміністративно–територіальних одиницях представлена державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням. Визначена Конституцією система організації виконавчої влади на місцях ґрунтується на розмежуванні виконавчої влади та місцевого самоврядування. Державна виконавча влада здійснюється обласними, районними, міськими (у містах Києві та Севастополі) державними адміністраціями. Їх статус, правові засади діяльності та повноваження визначені насамперед Конституцією та Законом України «Про місцеві державні адміністрації». Крім того, прийнята ціла низка законів, які конкретизують повноваження місцевих державних адміністрацій у всіх сферах державного управління⁴⁷. Розвиток місцевого самоврядування регулюється Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та низкою інших нормативних актів. У 1997 р. Верховна Рада України ратифікувала Європейську Хартію місцевого самоврядування, відповідно зобов'язавшись виконувати її положення.

Розв'язання наведених та інших проблем АТУ України мало відбутися в рамках адміністративної реформи, рішення про проведення якої було прийняте в 2000 році. Важливою складовою адміністративної реформи визначено реформування АТУ. Завданням підготовки адміністративно–територіальної реформи займалися численні робочі групи. Зокрема, були створені: Комісія з питань адміністративно–територіального устрою (Указ Президента України від 08.08.2000 р. № 966), Міжвідомча робоча група з підготовки проекту Концепції удосконалення системи адміністративно–територіального устрою України (розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.08.02 № 478–р), Міжвідомча рада з підготовки проекту Закону України «Про адміністративно–територіальний устрій України (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.02 р. № 703). Проте впродовж чотирьох років не було розроблено (принаймні не було представлено на розгляд суспільства) ані засад цієї реформи, ані конкретних проектів. Спочатку набула поширення ідея щодо укрупнення регіонів. Потім радикальні наміри щодо перекроювання карти України дещо стихли, і було вирішено здійснювати територіальні перетворення не вище рівня району. Натомість був розроблений проект Концепції удосконалення системи адміністративно–територіального устрою⁴⁸. Даний проект не передбачає кардинальних змін в адміністративно–територіальному устрої країни, а має на меті удосконалення існуючої його системи.

Таким чином, через чотири роки стала очевидною відсутність концептуального підходу до розв'язання проблеми зміни управління територіями. Замість реформи було запропоновано провести косметичний ремонт територіального устрою. В 2004 році на найвищому рівні в державі було визнано, що всі спроби якось оптимізувати структуру і функції органів виконавчої влади (тобто здійснити адміністративно–територіальну реформу) не привели до поставлених цілей.

9.6. Концептуальні засади адміністративно–територіальної реформи

Нинішній етап державного будівництва в Україні потребує створення системи державного управління, яка б могла найбільш ефективно реалізувати наявний в країні економічний потенціал, забезпечити динамічний розвиток як країни загалом, так і кожної території.

В 2005 р. після зміни політичного керівництва держави діяльність щодо адміністративно–територіальної реформи набула динамічного розвитку. Дорученням Прем'єр–міністра України від 14 лютого 2005 р. створена робоча група з адміністративної реформи. План заходів щодо виконання у 2005 році Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям»⁴⁹ містив перелік конкретних заходів по вирішенню питання адміністративно–територіальної реформи.

Одним із важливих кроків по вдосконаленню інституційного забезпечення місцевого самоврядування і регіонального розвитку стало створення Указом Президента України від 26 квітня 2005 р. Національної ради з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку. До основних завдань цього консультативно–дорадчого органу при Президентові України поряд із визначенням пріоритетів та механізмів реалізації державної політики у сфері державотворення, місцевого самоврядування та регіонального розвитку; пропозицій щодо нормативно–правового та інституційного забезпечення цих сфер; розробленням пропозицій щодо розвитку громадянського суспільства та подолання диспропорцій у розвитку регіонів, сталого розвитку територій тощо віднесено вироблення пропозицій щодо комплексного проведення адміністративної, адміністративно–територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування⁵⁰.

Комісією під керівництвом Р. Безсмертного було розроблено декілька обґрунтованих пропозицій щодо реформування АТУ. Одна з них – трирівнева: вісім регіонів, від 250 до 500 районів і 4 ти-

сячі громад. Інша – дворівнева – передбачає створення близько 70 регіонів і 5 тисяч громад, вона базується на системі комунікацій до центру області⁵¹.

Третій підхід був покладений в основу винесеного на розгляд громадськості проекту Закону України «Про територіальний устрій України». Згідно законопроекту, філософія нової АТР полягає в максимальному делегуванні повноважень органам місцевого самоврядування⁵². Кількість та склад нових адміністративно–територіальних одиниць мають визначатись передусім, такими пріоритетними стратегічними цілями соціальної політики, як рівнодоступність усіх громадян до ресурсів розвитку людського потенціалу, включаючи комплекс соціально–культурних закладів по наданню різноманітних послуг.

Законопроектом пропонується встановити трирівневу систему АТУ: регіони (міста–регіони) – райони (міста–райони) – громади. Базовою ланкою адміністративно–територіального устрою визначено громаду, до якої входять жителі одного або декількох поселень, яка має визначені в установленому порядку межі її території і є територіальною основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування громади та надання населенню громади визначеного законом рівня адміністративних, соціальних та культурних послуг. Громада утворюється, якщо в її межах проживає, як правило, не менше 5000 жителів, на територіях з низькою щільністю населення – не менше 3500 жителів, у виняткових випадках – не менше 15000 жителів. Окремі громади можуть мати статус міста–району та міста–регіону.

У законопроекті визначено також критерії віднесення населених пунктів до окремих категорій – село, містечко, місто, порядок утворення та ліквідації адміністративно–територіальних одиниць, встановлення їхніх меж, перейменування тощо. Принципово важливим положенням законопроекту є те, що територіальну реформу пропонується здійснювати за принципом «знизу до гори», розпочинаючись із формування громад.

Аналіз запропонованого варіанту АТР в Україні⁵³ дозволяє зробити висновок, що низка її положень потребує суттєвого доопрацювання і уточнення.

Насамперед, слід зазначити, що занадто вузько сформульованою мету АТР, що, в свою чергу, впливає на вибір критеріїв та механізмів реформування. Головною метою реформи проголошено формування ефективної системи надання населенню всього комплексу послуг (адміністративних, соціально–побутових, соціально–культурних тощо). Однак система АТУ держави виконує набагато ширші й важливіші функції: вона виступає базою формування

всієї територіальної організації суспільства та його окремих систем, основою формування системи територіальної організації влади, забезпечує стійкість держави в умовах виникнення зовнішніх і внутрішніх загроз її територіальній цілісності тощо. Забезпечення цих функцій вимагає проведення АТР у тісному взаємозв'язку насамперед із реформуванням бюджетним (в частині формування місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин), податковим, муніципальним (комунальним), а також реформуванням всього комплексу галузей сфери послуг. Лише за таких умов АТР здатна призвести до підвищення ефективності управління в державі та значного зростання якості життя населення і забезпечення співмірного рівня послуг кожному громадянину незалежно від місця його проживання.

Викликає серйозні застереження єдиний критерій реформування територіального устрою – критерій чисельності населення.

Очевидно, сучасна АТР в Україні повинна виходити насамперед із особливостей сформованої та перспективної системи розселення населення; мережі населених пунктів, здатних виступати центрами адміністративно–територіальних утворень і надавати відповідний обсяг послуг. У сфері дослідження системи розселення в Україні існує вагомий науковий доробок. Щодо кількісних критеріїв, то вони повинні бути диференційованими залежно від щільності населення та особливостей урбанізації території.

В організаційному плані реформу слід розпочинати лише тоді, коли буде створено її достатнє нормативно–правове, кадрове та фінансове забезпечення. Реформу потрібно проводити поетапно, проте в доволі стислий проміжок часу.

Узагальнивши, основні засади АТР в Україні можна сформулювати наступним чином:

- поєднання принципів децентралізації та деконцентрації державного управління з поступовим, але виваженим зміщенням акцентів на децентралізацію;
- комплексне врегулювання відносин між місцевими органами державної влади і органами місцевого самоврядування для забезпечення їхньої єдності у вирішенні питань місцевого значення;
- укрупнення масштабу адміністративно–територіальних одиниць з метою раціоналізації витрачання бюджетних коштів, зміцнення кадрового потенціалу місцевих органів влади, мобілізації та більш повного використання фінансово–матеріальних ресурсів;
- принцип перспективності – врахування прогнозів розвитку і розміщення продуктивних сил з тим, щоб адміністративно–територіальні утворення мали достатній потенціал для подальшого соціально–економічного розвитку;

- врахування особливостей регіональних систем розселення та прогнозів їхнього розвитку;
- поетапність проведення реформи, розпочинаючи з низової ланки і закінчуючи регіональною;
- науково-методичне опрацювання всього комплексу питань адміністративно-територіальної реформи до початку її здійснення.

Здійснення адміністративно-територіальної реформи з урахуванням визначених засад дозволить підвищити ефективність здійснення єдиної державної політики на всіх територіальних рівнях, досягти гармонійного поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів, сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування.

Висновки до розділу

Реформування адміністративно-територіального устрою є невід'ємною складовою адміністративно-територіальної реформи, що покликана оптимізувати систему управління територіями, упорядкувати взаємовідносини органів влади різних ієрархічних рівнів, а в кінцевому результаті – сприяти підвищенню рівня життя кожного громадянина в кожному міському чи сільському населеному пункті. Можна стверджувати, що суттєвим недоліком сучасного АТУ є його надмірна подрібненість. Це не відповідає європейським тенденціям, згідно яких територіальні адміністративні утворення повинні мати достатній фінансово-економічний, інституційний та кадровий потенціал для забезпечення в межах визначених повноважень високого рівня суспільних послуг населенню та поступального соціально-економічного розвитку відповідних територій.

Необхідність реформування АТУ задекларована найвищими владними інституціями в державі та зазначена у низці важливих документів. На сьогодні існують напрацювання щодо концептуальних засад та доволі обґрунтовані орієнтири відносно можливої конфігурації системи адміністративно-територіального поділу держави.

При плануванні реформи необхідно врахувати, що вона не може бути здійснена як одноразова блискавична акція, а вимагає тривалої й кропіткої підготовчої роботи. Проведення реформи потребує внесення змін до Конституції України, а відтак – консенсусу в цьому питанні більшості політичних сил в Верховній Раді України.

За таких обставин, необхідними передумовами проведення реформи АТУ є, по-перше, наявність сильної політичної волі на найвищому рівні керівництва державою та, по-друге, широка підтримка громадськості України, що потребуватиме тривалої й широкомас-

штабної пропаганди. Проведення такої масштабної, резонансної й суспільно важливої реформи, як реформа АТУ, потребує належного інституційного забезпечення.

Джерела та коментарі

¹ *Енциклопедія сучасної України*. Т. 1. А / НАН України. – К., 2001. – С. 193.

² Там само. – С. 193.

³ *Конституція України*. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (Витяг) / Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / За заг. Ред. А.П. Зайця. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – С. 34–35.

⁴ *Закон України «Про територіальний устрій України» (Проект)* // www.kmu.gov.ua/control.

⁵ *Лексин И.* Территориальное устройство государства: попытка реализации системной методологии анализа / Российский экономический журнал. – 2003. – № 1. – С. 55.

⁶ Там само. – С. 62.

⁷ *Заставний Ф. Д.* Географія України: У 2-х книгах. – Львів: Світ, 1994. – С. 350.

⁸ *Дорошенко Д.* Доба Центральної Ради. – Ужгород, 1932. – С. 179–181.

⁹ *Дністрянський М. С.* Кордони України. Адміністративно-територіальний устрій. – Львів: Світ, 1992. – С. 75.

¹⁰ *Тимчасовий Основний Закон про державну самостійність Українських Земель бувшої Австро-Угорської Монархії, ухвалений Українською Національною Радою на засіданню 13 падолиста 1918* / Боєчко В., Ганжа О., Захарчук Б. Кордони України: історична ретроспектива та сучасний стан. – К.: Основи, 1994. – С. 113.

¹¹ *Універсал* Директорії Української Народної Республіки від 22 січня 1919 року, у м. Києві / Боєчко В., Ганжа О., Захарчук Б. Кордони України: історична ретроспектива та сучасний стан. – К.: Основи, 1994. – С. 113–114.

¹² *Матеріали* по районированию Украины. Низовое районирование на 1 января 1924 г. (Текст). – Харьков, 1924. – С. 9.

¹³ *Список волостей* Укр. Социалист. Советс. Республики. – Харьков: Типография Командующего всеми вооруж. силами Укркрыма, 1921 г. – С. 32.

¹⁴ *Буценко А. К.* К вопросу районирования Украины. (Краткий обзор работ по районированию УССР). – Харьков: Гос-ное изд-во Украины, 1925. – С. 15.

¹⁵ *Округа* и районы УССР. Утверждено президиумом ВУЦИКа в заседании от 7 марта 1923 г. – Издание Нар. Комиссариата Внутр. дел, 1923. – С. 16.

¹⁶ *Административно-территориальное деление* Украины. Принято ВУЦИК на засед. от 7-го марта 1923 г. – Харьков: Изд-во Наркомвнудела УССР, 1923. – С. 132.

¹⁷*Матеріали* по районированию Украины. Низовое районирование на 1 января 1924 г. (Текст). – Харьков, 1924. – С. 11.

¹⁸*Округа* и районы УССР. (Админтерделение при трехстепенной системе управления). – Харьков: Изд-во Нар. Комиссариата Внутр. Дел УССР, 1925. – С. 26.

¹⁹*Адміністративно-територіальний устрій України. Історія та сучасність* / За загальною ред. В. Г. Яцуби. – К.: Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2002. – С. 42–43.

²⁰*Україна та її нові адміністративні райони*. – Харків: Господарство України, 1930. – С. 184.

²¹*Адміністративно-територіальний поділ УСРР. За станом на 1 грудня 1933 року*. – Харків : Вид-во УУЦВК «Радянське будівництво і право», 1933. – С. 3–7.

²²*Українська РСР. Адміністративно-територіальний поділ на 1 вересня 1946 р.* – Київ : Укр. вид-во політичної літератури, 1947. – С. 106.

²³*Адміністративно-територіальний устрій України. Історія та сучасність* / За загальною ред. В. Г. Яцуби. – К.: Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2002. – С. 52–53.

²⁴Там само, С. 53.

²⁵*Калитенко А. П., Поповкін В. А. З досвіду економічного районування*: Препринт. Вип. 12. – К.: Національний інститут стратегічних досліджень, 1993. – С. 51.

²⁶*Україна у цифрах у 1991 році. Короткий статистичний довідник*. – Київ : Техніка, 1992. – С. 216.

²⁷*Павлюк А. П. Теоретико-методические основы экономического районирования Украины: Диссертация на соиск. уч. ст. канд. эконом. Наук / НАН Украины; СОП Украины*. – К., 1996. – С. 19.

²⁸*Алаев Э. Б. Социально-экономическая география: Понятийно-терминологический словарь*. – М.: Мысль, 1983. – С. 226.

²⁹*Поповкін В.А. Регіонально-цілісний підхід в економіці* / Академія наук України; РВПС України. – К.: Наукова думка, 1993. – С. 74.

³⁰*Вальская Б. А. Обзор опытов районирования России с конца 18 в. по 1861 г. // Вопросы географии*. – 1950. – Вып. 17. – С. 139–202.

³¹*Заставний Ф. Д. Географія України: У 2-х книгах*. – Львів: Світ, 1994. – С. 350.

³²*Діброва О. Т. Географія Української РСР*. – К.: Вища школа, 1958. – С. 344.

³³*Калитенко А. П., Поповкін В. А. З досвіду економічного районування*: Препринт. Вип. 12. – К.: Національний інститут стратегічних досліджень, 1993. – С. 37.

³⁴*Александров И. Г. Экономическое районирование России*. – М.: Госплан, 1921. – С. 15.

³⁵*Вопросы экономического районирования СССР : Сб. материалов и статей (1917–1929 гг.)* / Под ред. Г. М. Кржижановского. – М. : Гос. изд-во полит. лит-ры, 1957. – С. 343.

³⁶*Калитенко А. П., Поповкін В. А. З досвіду економічного районування*: Препринт. Вип. 12. – К.: НІСД, 1993. – С. 36.

³⁷Воблий К. Г. Розміщення продуктивних сил у басейні Дніпра // Госп-во України. – 1933. – № 5/6. – С. 58.

³⁸Нариси економічної географії УРСР / Т.1; За ред. Я.Г. Фейгіна. – К.: Вид-во Академії наук Укр. РСР, 1949. – 536 с.; Т. 2; За ред. О. М. Румянцева. – К.: Вид-во Академії наук Укр. РСР, 1952. – 567с.

³⁹Баранский Н. Н. Экономическая география. Экономическая картография. – М.: Географиз, 1960. – С. 452.

⁴⁰Колосовский Н. Н. Основные положения нового экономического районирования СССР // Вопросы географии, сб. 75. Территориальная организация производительных сил СССР. – М.: Мысль, 1968. – С. 5–18.

⁴¹Діброва О. Т. Географія Української РСР. – Київ: Вища школа, 1958. – С. 357.

⁴²Экономическая география СССР: Районная часть / Под ред. Н. Д. Пистуна. – К.: Вища школа, 1984. – С. 351.

⁴³Экономическая география Украинской ССР / Под ред. А. Н. Григорьева. – К.: Вища школа, 1984. – С. 238.

⁴⁴Экономическая и социальная география СССР / Под ред. В. Я. Рома; Т. 2. Региональная часть. – М.: Просвещение, 1987. – С. 317.

⁴⁵Нудельман В. Удосконалення адміністративно-територіального устрою України / Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку. За матеріалами VIII Всеукраїнських муніципальних слухань «Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти», 29 липня – 2 серпня 2002 року, Судак, АР Крим / Наук. ред. М. Пухтинський. – К.: Атака-Н, 2003. – С. 281.

⁴⁶Адміністративно-територіальний устрій України: Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / За загальною ред. В. Г. Яцуби. – К, 2003. – С. 56–58.

⁴⁷Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / За заг. Ред. А.П. Зайця. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – С. 3–4.

⁴⁸Адміністративно-територіальний устрій України: Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / За загальною ред. В. Г. Яцуби. – К, 2003. – С. 56–58.

⁴⁹Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» // www.kmu.gov.ua.

⁵⁰Указ Президента України «Про Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку» від 26 квітня 2005 р. № 706/2005 // www.rada.gov.ua.

⁵¹Системний адміністратор // Контракти. – 2005. – № 13; 28 берез. // www.kontrakty.com.ua.

⁵²Бессмертный представил модель административно-территориальной реформы / www.for-ua.com/news/

⁵³Засади адміністративно-територіальної реформи в Україні // www.kmu.gov.ua.

**РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ ЯК ЧИННИК
СТАБІЛЬНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ****10.1. Системоутворююча роль місцевих
фінансів у регіональній економіці**

В останні десятиріччя у багатьох державах спостерігається регіоналізація економічних і соціальних процесів, що проявляється у децентралізації та деконцентрації повноважень. Регулювання процесів регіонального розвитку переходять від центральної державної влади до регіональної і місцевої. Не оминув цей процес і Україну. Децентралізація управлінських процесів потребує відповідного фінансового забезпечення. Роль місцевих фінансів посилюється, а сфера їх використання розширюється. Зростає величина місцевих фінансів, і в багатьох країнах вона складає переважну частину фінансових ресурсів держави. Тому не тільки процеси розподілу повноважень перебувають під постійною увагою науковців та практиків. Так само потребують детального опрацювання проблеми формування місцевих фінансів як на локальному, так і на регіональному рівнях.

Місцеві фінанси – це сукупність грошових коштів, що використовуються на економічний і соціальний розвиток територій. Головним напрямком використання місцевих фінансів є фінансове забезпечення соціальної і частково виробничої інфраструктури¹. Основним джерелом її фінансування стали бюджетні асигнування і кошти суб'єктів господарювання.

На органи місцевого самоврядування покладені важливі завдання по втіленню в життя державних соціально–економічних реформ. Здійснення державних програм в галузі соціального розвитку потребує великих матеріальних та фінансових ресурсів. Фінансування заходів по обслуговуванню населення значною мірою

відбувається за рахунок коштів, якими можуть розпоряджатися місцеві органи.

Місцеві фінанси – це важлива системоутворююча складова фінансової системи будь-якої держави. Вони охоплюють місцеві бюджети, фінанси суб'єктів господарювання, місцеві фонди фінансових ресурсів та місцеві запозичення, що використовуються для задоволення потреб жителів регіонів та місцевостей. Місцеві фінанси забезпечують фінансування широкого кола заходів, пов'язаних із соціально-культурним та комунально-побутовим обслуговуванням населення певної адміністративно-територіальної одиниці, тому їх значення повсякчас зростає.

Найважливішою ланкою місцевих фінансів є місцеві бюджети. Через місцеві бюджети держава активно проводить соціальну політику. На основі коштів місцевих органів, сконцентрованих у місцевих бюджетах здійснюється фінансування до 70 % видатків соціальної сфери. При цьому коло фінансованих заходів розширюється.

За допомогою місцевих фінансів держава здійснює вирівнювання рівнів соціального розвитку територій, які в результаті складених умов відстають у своєму економічному розвитку від інших регіонів країни і не мають змоги надавати соціальні послуги на рівні загальному для всієї країни. Для подолання такої нерівномірності розробляються місцеві та регіональні програми розвитку. Кошти на їх здійснення формуються за рахунок джерел доходів бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць. При цьому місцевим бюджетам виділяються відрахування від державних податків і субвенції, тобто фінансові ресурси, що надаються із вищестоящих бюджетів на певні цілі (розвиток охорони здоров'я, шляхове будівництво, комунальні об'єкти та ін.).

Наступною важливою ланкою місцевих фінансів є кошти суб'єктів господарювання. До них відносяться, по-перше: фінансові ресурси підприємств комунальної форми власності; найчастіше це комунальні підприємства. По-друге, це фінансові ресурси підприємств, що використовуються ними на фінансування соціально-культурних та житлово-комунальних об'єктів.

Якщо міста виникають на базі побудованого підприємства, то нерідко майже вся соціальна інфраструктура знаходиться у відомчому підпорядкуванні. Тому в загальному обсязі місцевих фінансів переважають кошти підприємств, що спрямовуються на соціальний розвиток.

Іншою ланкою місцевих фінансів є місцеві (територіальні) позабюджетні фонди. Джерелами формування таких фондів служать позичкові ресурси, добровільні внески підприємств і населення, спеціальні збори (страхові), надходження із централізованих поза-

бюджетних фондів, наприклад, пенсійного та ін. Позабюджетні фонди найчастіше мають цільове призначення.

У сучасних умовах все більшою мірою місцеві органи покликані забезпечити комплексний розвиток територій, пропорційний розвиток виробничої і невиробничої сфер на підвідомчих територіях. Значно зростає їх координаційна функція в економічному і соціальному розвитку територій. Вказані чинники викликають необхідність подальшого розширення і зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування, вирішення ряду проблем, пов'язаних з удосконаленням методів формування і використання фінансових ресурсів регіонів та місцевостей.

10.2. Принципи та механізми формування місцевих бюджетів. Місцеві бюджети як уособлення фінансової стабільності територіальних одиниць

Місцеві бюджети є фінансовою базою діяльності органів місцевого самоврядування. Бюджетні та майнові права, надані цим органам, дають можливість складати, розглядати, затверджувати і виконувати свої бюджети, розпоряджатися переданими до їх ведення підприємствами і отримувати від них доходи. В Україні бюджетні права місцевих органів влади затверджені у Бюджетному кодексі (2001 р.), законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) та «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.).

Економічна суть місцевих бюджетів проявляється в їх призначенні. Ці бюджети виконують наступні функції: формування грошових фондів по фінансовому забезпеченню діяльності місцевих органів влади; розподіл цих фондів між галузями господарства і їх використання, контроль за фінансово-господарською діяльністю підприємств, організацій та установ, підвідомчих цим органам влади.

Місцеві бюджети є одним із головних фінансових русел доведення до населення кінцевих результатів суспільного виробництва. Через ці бюджети суспільні фонди споживання розподіляються між окремими адміністративно-територіальними одиницями і соціальними групами населення. Крім того, з таких бюджетів фінансується розвиток галузей виробничої сфери, в першу чергу місцевої та харчової промисловості, комунального господарства, обсяг продукції та послуги яких також є важливим компонентом програми підвищення добробуту населення.

Зростання обсягу та кількості місцевих бюджетів безпосередньо пов'язано з процесом урбанізації, відповідно, розширенням соціально-побутової інфраструктури. В загальному обсязі регіональних

бюджетів постійно збільшується питома вага міських і селищних бюджетів. Зростання міських поселень, збільшення числа міських жителів, зростання великих міст, де бюджетні видатки на одного жителя у 5–7 разів вище, ніж у малих містах, тягнуть за собою збільшення видатків міських бюджетів, темпи зростання яких випереджають темпи зростання ланок місцевих бюджетів.

Найбільш яскраво наслідки економічних і соціальних процесів відображаються на видатковій частині місцевих бюджетів. Здійснення заходів по розвитку житлово–комунального господарства і збільшенню добробуту населених пунктів тягнуть за собою розширення видатків місцевих бюджетів. Зростання видатків пов'язано як і з новим будівництвом, так і з збільшенням рівня затрат на утримання об'єктів житлово–комунального і культурно–побутового призначення.

Розвиток урбанізації проявляється у прискорених темпах зростання видатків місцевих бюджетів на фінансування господарства. Ці видатки мають тенденцію до збільшення у зв'язку із зростанням і ускладненням місцевого господарства, розширенням житлово–комунального будівництва, підвищенням вартості основних фондів комунального господарства і рівня його технічного оснащення. Переважне зростання великих міст, де видатки у розрахунку на одного жителя вище – також важливий фактор зростання видатків місцевих бюджетів. Із розвитком урбанізації зростають потреби жителів малих міст, селищ і сільських поселень, де все в більших масштабах розвивається комунальне господарство, торгівля.

Нині одним із головних напрямків використання фінансових ресурсів повинно бути фінансування розвитку місцевої виробничої бази як основи для отримання в майбутньому власних доходів.

Місцевим органам підвідомча переважна частина соціально–культурних закладів і в першу чергу установ освіти і охорони здоров'я. Тому специфікою видатків місцевих бюджетів є значне переважання в них видатків на соціально–культурні заходи.

Однією із постійно зростаючих статей витрат місцевих бюджетів є асигнування на охорону навколишнього середовища.

В Україні розвиток місцевого самоврядування на сучасному етапі актуалізує питання формування на рівні територіальних громад самодостатніх бюджетних одиниць. Таку необхідність спричинює ратифікована Україною Європейська хартія про місцеве самоврядування, у якій проголошено, що органи місцевого самоврядування мають володіти необхідним обсягом власних джерел для виконання покладених повноважень. В українській реальності до таких власних джерел можна віднести локальні (власні) податки та

збори і закріплені кошти, що передаються із державного бюджету. Їх питома вага складає відповідно 5–7 % та 60 %. Іншу частку складають трансферти.

Тобто, доходи місцевих бюджетів формуються переважним чином за рахунок закріплених загальнодержавних джерел доходів. Ці кошти належать суб'єкту бюджетного права, тобто повністю чи в твердо фіксованій частці на постійній або довгостроковій основі надходять у відповідний бюджет. Місцеві органи зацікавлені в закріплених джерелах доходів. Вони дозволяють ширше проявляти господарську ініціативу, добиватися збільшення платежів у бюджет, економічно впливати на підприємство.

Можна сказати, що на сучасному етапі паралельно із децентралізацією виконавчих повноважень в Україні відбувається фіскальна децентралізація. Її метою є наділення реальними фінансовими повноваженнями низових бюджетів – бюджетів міст, селищ, сіл. На цьому рівні надається базовий стандарт соціальних послуг, і згідно принципу субсидіарності саме на рівні бюджетів місцевого самоврядування мають задовольнятися основні потреби громадян. На регіональному ж рівні із бюджетів мають фінансуватися специфічні послуги, виконання яких недоцільно і неефективно передавати на низовий рівень – професійно–технічна освіта, спеціалізоване лікування, державні програми соціального захисту та соціального забезпечення – тобто видатки, що можуть потенційно вплинути на всіх мешканців регіону.

На нинішньому етапі матеріально–фінансова база місцевого розвитку є недостатньою не тільки внаслідок того, що питома вага власних доходів бюджетів складає таку малу частку (що більше свідчить про обмежені можливості місцевих органів оперувати наявними коштами), але і через те, що у видатках місцевих бюджетів найбільшу частку займають видатки на заробітну плату – до 70 %. Відповідно не залишається коштів на розвиток житлово–комунального господарства, інфраструктури.

Що стосується зміни механізмів наповнення місцевих бюджетів, то децентралізація державних функцій хоча і призвела до значного розширення бюджетних прав органів влади, однак не торкнулася питань самостійного визначення ставок місцевих податків та зборів податків та їх переліку. Звичайно, місцеві органи можуть бути не зацікавлені у встановленні певних податків. З метою недопущення таких ситуацій потрібно залучати механізми зовнішнього контролю.

До того ж обласні та районні бюджети є перерозподільними центрами коштів від державного бюджету до бюджетів місцевого самоврядування. Законодавчо регламентовано міжбюджетні відносини

між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад, міст, сіл, селищ та їх об'єднань². Однак на порядку денному постало питання про встановлення прямих бюджетних відносин між державним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування. Це необхідно для того, щоб бюджети первинного рівня мали повноцінне фінансове наповнення щодо виконання покладених функцій.

Бюджети ж регіонального рівня покликані, крім визначених законодавчо функцій, здійснювати стимулювання розвитку територій. За обласними та районними бюджетами законодавчо закріплено фінансування делегованих повноважень. Тож фінансове наповнення бюджетів обласного рівня є не менш важливим, ніж бюджетів місцевого самоврядування.

Саме за допомогою коштів регіональних бюджетів держава здійснює вирівнювання рівнів економічного і соціального розвитку територій, які в результаті історичних, географічних та інших умов відстали в своєму економічному і соціальному розвитку від інших районів країни. Для подолання такої відсталості розробляються регіональні програми. Кошти на їх здійснення формуються за рахунок джерел доходів бюджетів і за рахунок переданих коштів від державного бюджету.

Оскільки темпи зростання видатків місцевих бюджетів перевищують темпи їх доходів (не зважаючи на відрахування від регулюючих податків), іноді виникає необхідність в дотаціях із вищестоящого бюджету. У цьому зв'язку слід зазначити, що дотація і субвенція як методи наділення фінансовими ресурсами місцевих бюджетів певним чином недосконалі. Вони позбавлені стимулюючих якостей і створюють у бюджетів утриманські настрої. Тим не менш, повністю виключити дотації та субвенції як методи наділення місцевих бюджетів необхідними коштами не можна, оскільки внаслідок нестабільності доходних джерел це може призвести до виникнення касових розривів і ускладнень фінансування повноважень.

Трансфертна політика держави має особливе значення у здійсненні загальнодержавних економічних і соціальних завдань – в першу чергу, в розподілі державних коштів на утримання і розвиток соціальної інфраструктури суспільства.

Для місцевих бюджетів, що передають кошти до державного бюджету, коефіцієнт вирівнювання α (альфа) приймає окреме значення в межах від 0,6 до 1. Значення цього коефіцієнту залежить від зростання обсягу коштів, що передаються з бюджету певної адміністративно-територіальної одиниці до державного бюджету в плановому році у відсотках порівняно з роком, що передує плановому.

Сучасний стан бюджетного регулювання (у напрямку перерозподілу коштів державного бюджету) в Україні засвідчує нерівно-

мірність перерозподілу коштів між бюджетами різних рівнів та неоптимальність бюджетних потоків. Фінансова система як сукупність зв'язуючих ланок усіх фінансових потоків (у т.ч. бюджетних) гнучко реагує на зміни в реальному секторі. Зміни у розташуванні виробництв, у розміщенні населення призводять до змін у об'єктах та суб'єктах оподаткування, що з необхідністю передбачає відповідні зміни у системі наповнення та використання бюджетів. Такі зміни стосуються джерел наповнення бюджетів та напрямів використання коштів у межах законодавства.

Бюджетний кодекс України обґрунтовує практичний інструментарій для реалізації завдань децентралізації публічних фінансів, зокрема, спрощення механізму розподілу трансфертів, забезпечення прозорості їх адміністрування. Між тим, не все в процесі реформування міжбюджетних відносин відбувається за встановленими правилами, що позбавляє місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування права на вільне розпорядження бюджетними коштами у потрібних розмірах.

На думку дослідників, у Державному бюджеті на 2006 не було закладено підвалин істотного зміцнення місцевих фінансів, як цього потребує реформування міжбюджетних відносин³. Це стосується, зокрема, міжбюджетних трансфертів.

- Розрахунок міжбюджетних трансфертів на 2006 рік проведений за відсутності економічно обґрунтованих за затверджених соціальних стандартів і нормативів. Внаслідок цього визначення обсягу видатків, що передаються місцевим органам на виконання делегованих повноважень, базується не на соціальних стандартах, а на фактичних показниках попередніх років, що продовжує практику надання соціальних послуг споживачам, які мешкають у різних регіонах, у нерівнозначних обсягах.

- Виконання функцій місцевого самоврядування не забезпечено адекватними доходними джерелами, а трансферти із державного бюджету залишаються вагомим інструментом фінансового розподілу та основним джерелом формування доходів місцевих бюджетів. Зазначимо, що частка ВВП, яка перерозподіляється через систему трансфертів, постійно зростає: у 2000 р. вона становила 2,6 % ВВП, у 2006 р. – 4,7 % ВВП. Питома вага доходів місцевих бюджетів без урахування трансфертів становила: у 2006 році 76,6 % їх загального обсягу, у 2001 р. – 71,0 %, 2002 р. – 68,8 %, 2004 р. – 57,5 %, 2005 р. – 61,6 %.

Дотримання умов фінансової децентралізації вимагає застосування бюджетних трансфертів на всіх рівнях бюджетної системи України. На 2006 рік ці умови виконуються для 711 місцевих бюджетів, хоча їх загальна кількість в Україні перевищує 12000.

Зазначимо, що децентралізація бюджетної системи – не самоціль, вона має відповідати обсягу децентралізованих повноважень. Внесення змін у формули розрахунку міжбюджетних трансфертів має сприяти підвищенню рівня обґрунтованості трансфертів, наближенню характеристик місцевого самоврядування в Україні до прийнятних у статтях Європейської хартії про місцеве самоврядування. Обсяг фінансових ресурсів місцевих органів має відповідати їх функціям.

Бюджетна практика країн засвідчила, що співвідношення обсягів коштів місцевих та державного бюджету має становити 40:60. Наприклад, розподіл податків та внесків між федеральним бюджетом і консолідованими бюджетами суб'єктів федерації у Російській федерації – 49,3 % і 50,7 %, нині спостерігається зменшення ролі федерального бюджету⁴. В Україні ж останніми роками склалася така ситуація (табл.10.1):

Таблиця 10.1

Питома вага державного та місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету в Україні

Роки	Частка у доходах зведеного бюджету	
	Державного бюджету	Місцевих бюджетів
2001	52,6	47,4
2002	53,7	46,3
2003	54,4	45,6
2004	56,7	43,3
2005	60,0	40,0

Як бачимо, частка місцевих бюджетів скоротилась. Вона засвідчує ступінь участі місцевого самоврядування у розв'язанні актуальних проблем розвитку держави, і в даній ситуації – певну обмеженість значимості функцій органів місцевого самоврядування через слабкі можливості їх реалізації.

Хоча частка місцевих бюджетів у бюджетній системі зберігалася приблизно на такому мінімальному рівні, що відповідає загальноєвропейській тенденції фінансової децентралізації та демократизації бюджетного процесу, цей показник не є достатнім для характеристики процесу децентралізації. Збільшення частки місцевих бюджетів не підкріплюється реальною передачею місцевим бюджетам нових джерел фінансових надходжень.

Відсутність чіткого взаємозв'язку між обсягом податків, які збираються, і доходами місцевих бюджетів позбавляє місцеві органи влади стимулів до збільшення державних доходів, що, в свою

чергу, загострює проблему нестачі коштів не тільки на місцевому, а і на загальнодержавному рівні.

Існує також проблема значної регіональної диференціації доходів та видатків місцевих бюджетів разом із трансфертами як загалом, так і у розрахунку на одну особу наявного населення (табл. 10.2). У січні–серпні 2006 року розрив між мінімальним і максимальним рівнями доходів та видатків із місцевих бюджетів складала: по доходах на одну особу 2,94 і 1,45 без м. Києва, по доходах на одну особу без урахування трансфертів 8,29 і 2,63 без м. Києва, по видатках на одну особу 3,13 і без урахування м. Києва – 1,36 разу.

Як бачимо, рівень видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу менше середнього значення по країні спостерігається у 23 регіонах, і тільки у чотирьох він вищий (у м. Києві, в АР Крим, у м. Севастополі та Запорізькій області). Тож трансфертна політика все ще не забезпечує рівність доступу до суспільних благ та послуг по всіх регіонах.

Взагалі, починаючи з 1995 року, розриви між показниками доходів місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) у розрахунку на одну особу складала від 3,58 до 7,15 разу.

Таблиця 10.2

**Доходи та видатки місцевих бюджетів в Україні
(за січень–серпень 2006 року)***

Регіон	Доходи (без трансфертів), на одну особу, грн	Доходи (з трансфертами), на одну особу, грн	Видатки (з трансфертами), на одну особу, грн
УКРАЇНА	306,7	991,0	498,3
АР Крим	292,1	1003,2	524,1
Вінницька	175,4	864,7	449,2
Волинська	173,1	1000,7	485,7
Дніпропетровська	360,0	947,4	465,1
Донецька	327,7	866,8	421,5
Житомирська	196,6	968,0	468,6
Закарпатська	171,9	942,7	449,9
Запорізька	355,7	993,1	505,3
Івано–Франківська	184,4	923,5	469,0
Київська	294,0	993,8	481,4
Кіровоградська	197,2	868,6	468,7
Луганська	236,3	764,8	384,4

Регіон	Доходи (без трансфертів), на одну особу, грн.	Доходи (з трансфертами), на одну особу, грн	Видатки (з трансфертами), на одну особу, грн
Львівська	248,6	935,4	435,0
Миколаївська	241,4	938,8	454,8
Одеська	335,2	919,4	466,9
Полтавська	268,7	876,4	486,4
Рівненська	182,5	994,3	465,4
Сумська	210,8	862,9	421,7
Тернопільська	136,8	825,4	449,3
Харківська	277,5	864,7	440,7
Херсонська	181,4	876,8	454,4
Хмельницька	176,5	908,0	428,1
Черкаська	212,1	1020,1	480,2
Чернівецька	198,3	945,7	457,3
Чернігівська	191,3	833,1	445,3
М.Київ	1131,1	2246,3	1202,7
М.Севастополь	358,8	1107,9	506,6
Min	136,8	764,8	384,4
Max	1131,1	2246,3	1202,7
Max без м.Києва	360,0	1107,9	524,1

*За даними Міністерства економіки України

Отже, процеси міжрегіонального перерозподілу державних доходів не ведуть до вирівнювання як витрат місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу, так і рівня забезпеченості жителів різних регіонів країни суспільними благами і послугами. Істотні міжрегіональні відмінності спостерігаються і за різними показниками надання послуг у соціальній сфері. Методологія формування міжбюджетних трансфертів іноді призводить до того, що зусилля місцевих органів із поліпшення економічної ситуації не можуть вирішити проблеми місцевого бюджету, а тільки змінюють структуру доходів.

Такі проблеми є гальмом не тільки економічного розвитку територій взагалі, а і причиною розшарування регіонів за рівнями розвитку, зростання соціального напруження, посилення утримансь-

ких настроїв окремих регіонів відносно держави і незацікавленості збільшення виробничих потужностей інших регіонів, придушення місцевої ініціативи, нерозвиненості інститутів місцевої демократії.

Відповідно до Закону України «Про оподаткування доходів фізичних осіб» із 1 січня 2007 року ставка податку на доходи фізичних осіб становить 15 % на противагу минулим 13 %. Оскільки відрахування від цього податку повністю надходять до місцевих бюджетів і їх частка складає переважну його частину, то мають збільшитись суми надходжень до місцевих бюджетів. Відповідно це потребує перегляду механізмів розрахунку трансфертів. Крім того, при їх розробці необхідно також враховувати зміну соціальних стандартів, яка періодично відбувається.

Основою нової організації бюджетного процесу на місцях повинна стати широко застосовувана у світі концепція бюджетування, орієнтованого на результати в рамках середньострокового (трирічного) фінансового планування.

Постає питання про визначення оптимальних співвідношень у бюджетно–фінансовій сфері між місцевими можливостями і централізованими надходженнями. Йдеться про глибоке і конкретне наукове обґрунтування принципів фінансової політики держави на поточний і перспективний періоди виходячи з глибокого аналізу об'єктивного стану і прогностичного розвитку регіонів та їх фінансово–економічних потреб. Саме ці потреби і фінансове забезпечення розроблених місцевих програм розвитку на поточний рік та перспективу при розробці державного бюджету і його розгляді до кінця не враховуються. Це призводить до дестабілізації на місцях, негативно відбивається на всіх процесах господарського і суспільного життя⁵.

Шляхами зміцнення власної доходної бази місцевих бюджетів є, на нашу думку, унормування порядку введення податку на нерухомість та питань плати за землю. Введення податку на нерухомість (на майно) доцільне на попередньому етапі лише з метою обліку об'єктів нерухомості.

Надання статусу місцевого податку платі за землю є доцільним через те, що функції по його адмініструванню залишаються покладеними на центральні органи виконавчої влади. Мета земельного податку – сприяти підвищенню рівня добробуту територій населених пунктів. Крім того, він служить економічним важелем, що сприяє підвищенню ефективності використання землі, і джерелом заміщення затрат місцевих бюджетів на освоєння і облаштування територій населених пунктів.

Політика держави у бюджетній сфері, яку втілюють як центральні, так і місцеві органи, має забезпечувати досягнення таких цілей: формування достатнього обсягу фінансових ресурсів для ви-

конання повноважень (соціальна справедливість) і раціональний перерозподіл фінансових коштів (економічна ефективність).

В основі політики бюджетного вирівнювання має лежати принцип зацікавлення бюджетів–донорів віддавати кошти – через залишення частки сум перевиконання доходів у розпорядженні місцевих органів влади. Зміна акцентів політики вирівнювання потребує також формування громадської думки щодо необхідності передання коштів окремих регіонів до державного бюджету з метою їх подальшого перерозподілу до регіонів із низькими фінансовими можливостями. Фінансове вирівнювання має використовуватися не лише для наближення стандартів надання громадських послуг населенню по всій країні, а й як інструмент стимулювання економічного розвитку кожного регіону при неодмінному врахуванні всіх сильних та слабких сторін економічних умов і наявної інфраструктури.

Формульний підхід до визначення обсягу міжбюджетних трансфертів має застосовуватися до всіх без винятку місцевих бюджетів районного, обласного і рівня бюджетів місцевого самоврядування.

Незважаючи на наявність таких інституційних передумов саморегулювання економічних пропорцій, як вільний перелив капіталу та робочої сили по регіонах країни, і зважаючи на те, що соціальна спрямованість видатків місцевих бюджетів є пріоритетом, трансфертна політика повинна сприяти досягненню збалансованості рівня видатків із місцевих бюджетів. Для цього доцільним є вживання таких заходів: коригування формули розрахунку доходної частини місцевих бюджетів із урахуванням потреб слаборозвинених регіонів; розробка нормативів соціальних видатків, що враховують регіональну і місцеву специфіку розвитку; оптимізація мережі закладів соціальної сфери і чисельності їх штатів.

Такі заходи, на нашу думку, можуть підвищити ефективність надання субвенцій, сприяти вирівнюванню рівнів забезпеченості жителів видатками місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу по різних регіонах України. Місцеві бюджети уособлюють соціально–економічний вимір політики органів влади та органів місцевого самоврядування. Від того, наскільки ефективними та досконалими будуть механізми їх формування і відповідно використання, залежить реальність становлення демократичних принципів розвитку.

10.3. Вимоги до управління місцевими запозиченнями в Україні

Місцеві запозичення є інструментом залучення органів місцевого самоврядування до новітніх форм фінансового забезпечення регіонального розвитку на основі кредитування. Місцеві запози-

чення є одним із джерел формування доходів місцевих бюджетів, однак вони не набули скільки–небудь помітного значення в Україні. Згідно світової практики, обсяг місцевих запозичень (позик та інших форм кредитування) може досягати 2–3 % ВВП, а в Україні розмір місцевого боргу складає упродовж останніх років не більше 0,5 % ВВП.

Інвестиційна привабливість окремих регіонів та місцевостей визначається не в останню чергу розвитком інфраструктури. Високий рівень такого розвитку характерний не для всіх місцевостей, а із центрального бюджету можливо фінансувати не всі видатки. Інвестиційні проекти, що їх реалізують місцеві органи влади, потребують значного обсягу інвестицій. Їх вигідніше фінансувати на основі муніципальних запозичень, шляхом випуску муніципальних облігацій, тому що нині кредити видаються на короткостроковий термін.

Залучення коштів шляхом випуску муніципальних облігацій має також інші переваги⁶:

- кошти, залучені від випуску, спрямовуються на конкретно визначені програми розвитку регіону (з метою будівництва та утримання тих об'єктів, що мають важливе значення для даної місцевості), і це створює нові робочі місця, збільшує податкові надходження, сприяє розвитку інфраструктури ринку цінних паперів;

- серед інвесторів зростатиме зацікавленість у надійних і ліквідних цінних паперах (надійність забезпечуватиметься двома способами: податковими пільгами інвесторам і доходами існуючих об'єктів);

- позики доцільні для капітальних витрат органів місцевої влади тому, що такі витрати будуть приносити користь протягом років, а нові виплати за процентами позики будуть здійснюватися з податків, які вилучатимуться в наступні роки, тобто розподіляється між поколіннями та у часі тягар фінансування місцевих суспільних послуг. Тому місцеві позики можуть використовуватися для реалізації проектів інвестиційного спрямування, що забезпечують створення суспільно значущих об'єктів довготривалого користування;

- можливо створювати об'єкти, що самофінансуються, – об'єкти, які забезпечують виконання публічних функцій, віднесених до повноважень органів місцевого самоврядування, та фінансуються за рахунок платежів населення (об'єкти комунального господарства).

В Україні перші місцеві позики були зроблені ще у 1995 році, зокрема в м. Києві. Того ж року облігації були випущені у м. Харкові. Порядок випуску муніципальних облігацій неодноразово

змінювався, однак ринок залишався нерозвиненим. Лише після 2003 року український ринок муніципальних облігацій поживався. У 2003 році тільки м. Київ та м. Південне розмістили місцеві позики на суми: Київ – 150 млн. дол. і Південне – 1,2 млн. грн. У 2004 році внутрішні запозичення вже здійснили Запорізька (на 25 млн грн) та Донецька (на 20 млн грн.) ради⁷. Усього в Україні станом на грудень 2006 року було випущено муніципальних облігацій на суму 114,6 млн дол. США⁸.

Повноваження органів місцевої влади по здійсненню запозичень регламентоване в законах «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про цінні папери і фондову біржу» та в Бюджетному кодексі (статті 73,74). Норми Закону про місцеве самоврядування та Бюджетного кодексу відносяться до усіх форм запозичень, а норми Закону про цінні папери і фондову біржу відносяться лише до запозичень, здійснених у формі цінних паперів – облігацій. Здійснення місцевих запозичень регулюється також Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів» від 24 лютого 2003 року зі змінами згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2006 року. Рішення щодо здійснення запозичень приймаються відповідною радою. Запозичення до місцевих бюджетів здійснюються на визначену мету і підлягають обов'язковому поверненню. Запозичення до відповідних бюджетів можуть бути здійснені лише до бюджету розвитку, крім окремих випадків. Держава не несе відповідальності по зобов'язаннях за запозиченнями до місцевих бюджетів. Видатки на обслуговування боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду бюджету.

Запозичення до місцевих бюджетів можуть здійснюватися у формі: випуску облігацій місцевих позик і укладення угод про отримання позик, кредитів, кредитних ліній у фінансових установах. У 2004 році Міністерством фінансів України було розроблено проект Закону України «Про місцеві запозичення і місцеві гарантії».

Система нормативно-правового регулювання місцевих позик встановлює суму запозичень, мету запозичень і напрями використання коштів, види забезпечення і способи захисту прав кредиторів. Видатки на обслуговування боргу місцевих бюджетів не можуть щорічно перевищувати 10 % видатків від загального фонду місцевого бюджету. Інших кількісних обмежень щодо обсягу запозичень до місцевих бюджетів чинним законодавством не визначено. Тому обсяги боргових зобов'язань можуть необґрунтовано і безконтрольно зростати, збільшується навантаження на бюджет.

Є різні підходи щодо обсягу муніципального боргу, який вважають безпечним. Як правило, його співвідносять з річними дохода-

ми місцевого бюджету. Називають обсяг безпечного боргу у 30–40 % річних доходів місцевого бюджету. Наприклад, в Угорщині прийняли закон, який допускає, що борг може досягати 70 % річного обсягу доходів місцевого бюджету. За цією позначкою усі запозичення забороняються. В Україні проблема визначення критеріїв малоризикових обсягів заборгованості органів місцевого самоврядування залишається нерозв'язаною⁹.

Місцеві запозичення за відсутності чітких бюджетних пріоритетів загалом та інвестиційних зокрема не тільки збільшують витрати місцевих бюджетів, а й породжують ризики для фінансової системи держави. А дефолти муніципалітетів є надзвичайно небезпечними для місцевих жителів та громадян країни в цілому. Ця проблема має бути врегульована на законодавчому рівні.

Небезпека місцевих запозичень полягає також в тому, що випуск муніципальних облігацій, на відміну від інших доходів місцевих бюджетів, створює додаткові проблеми для бюджетів наступних років (як зазначалось вище), потребуючи додаткових витрат на погашення і обслуговування боргу¹⁰. В умовах, коли відсоткова ставка за позиками перевищує темпи зростання доходів бюджету, обслуговування боргу веде до скорочення фінансування основних бюджетних функцій. Такі негативні наслідки часто не беруться до уваги місцевими органами, для яких втрати від оподаткування чи скорочення видатків місцевого бюджету в короткостроковому періоді перевищують втрати від розміщення нових позик.

Можна сказати, що головним стримуючим чинником розвитку місцевих запозичень є відсутність досвіду управління цими процесами. Немає поки що і цілісної системи регулювання запозичень місцевих органів і виконання їх зобов'язань перед кредиторами. Іншими перешкодами на шляху розвитку інституту місцевих запозичень в Україні служать чинники економічного та адміністративного характеру.

До економічних перешкод ми відносимо існування значних макроризиків. Їх існування зумовлено непрозорістю фінансових операцій на місцевому рівні, труднощами, пов'язаними з оцінкою ризикованості місцевих інвестиційних проектів, відсутністю навиків управління проектами на місцевому рівні, слабким захистом прав кредиторів у випадку місцевих дефолтів. А звідси, високий рівень ризиків значно підвищує вартість місцевих позик, і відповідно, тим самим зменшує можливості застосування їх при фінансуванні певних сфер.

Також, місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування мають недостатні власні матеріально–фінансові гарантії повернення позик. Слабкою є фінансова дисципліна місцевих органів

влади. Повернення позик має забезпечуватися із бюджету розвитку, але питома вага таких бюджетів у місцевих бюджетах не перевищує 15 %. Згідно Бюджетного кодексу, кошти для повернення боргу та виплати відсотків необхідно повністю передбачати у місцевих бюджетах.

До чинників адміністративного характеру віднесемо відсутність належних гарантій для кредиторів з боку органів влади щодо повернення вкладених коштів (держава не несе відповідальності по зобов'язаннях за запозиченнями до місцевих бюджетів), відсутність чітких умов запозичень, які б перешкождали їх поверненню.

Наступними проблемами ринку місцевих запозичень, на думку дослідників, є:

- низький рівень інвестиційних проектів. Тільки професійно складені проекти можуть забезпечити успішне інвестування розвитку інфраструктури, ефективне використання залучених коштів, повернення боргу та сплату відсотків;

- відсутність системи рейтингової оцінки. Запровадження системи рейтингової оцінки емітентів та їхніх паперів, а також структур, що їх розміщують, може створити здорове конкурентне середовище¹¹.

Незважаючи на те, що в законодавстві передбачені деякі заходи щодо захисту інвесторів, місцеві позики не є достатньо привабливим капіталовкладенням. Якщо інвестором місцевої позики виступає фізична особа, то її доходи за облігаціями оподатковуються за ставкою 15 %. Виходить, що громадянину вигідніше розмістити вільні кошти на банківському депозиті, доходи на якому не оподатковуються. Органам місцевого самоврядування важко знайти проекти, які б забезпечили необхідні прибутки і надали інвесторам відповідну дохідність. У багатьох розвинутих країнах світу доходи від муніципальних цінних паперів не оподатковуються¹². Наприклад, у Сполучених Штатах прибуток за муніципальними облігаціями звільняється від податків, тому ставки відсотка за такими паперами нижчі, ніж за облігаціями корпорацій. Крім цього досить важливим фактором є те, що громадянин бачить результат своєї інвестиції, оскільки органи місцевої влади залучають інвестиції для певної програми.

Отже, місцеві позики є незначним за обсягом доходів місцевих бюджетів і ризикованим з огляду на нерегульованість питань їх забезпечення. Однак це аж ніяк не знижує їх загальноекономічної цінності, оскільки досконале функціонування ринку місцевих позик прискорює обіг фінансових коштів, сприяє залученню в кругообіг ресурсів, майна, коштів.

На сьогодні в Україні створено певний спектр сприятливих економічних умов для активізації ринку місцевих запозичень. По-

зичальниками мають право бути всі органи місцевого самоврядування із достатніми джерелами фінансування, а також які підтримують відповідні критерії.

Складається ситуація, коли при слабкій фінансовій базі органів місцевого самоврядування (через низьку частку власних надходжень) вони не можуть проводити ефективного кредитування на місцевому рівні. Тому вирішення питання перетворення місцевих запозичень на елемент фінансового забезпечення місцевого та регіонального розвитку можливе одночасно з удосконаленням усієї системи формування місцевих бюджетів, створенням механізмів зацікавленості органів місцевого самоврядування в результатах своєї діяльності. Розбудова сприятливого правового та регуляторного середовища, нагромадження практичного досвіду у сфері місцевих запозичень повинні відбуватися одночасно.

Державна політика відносно ринку муніципальних облігацій повинна бути спрямована на недопущення штучного посилення диференціювання регіонів, підвищення ефективності використання місцевими органами коштів з метою виробничого інвестування через механізми відкритого конкурсного розподілу інвестиційних ресурсів і підконтрольності цих механізмів для органів влади, інформаційної відкритості для інвесторів і населення регіонів.

Провідним елементом у системі регулювання місцевих боргів має стати унормування захисту прав кредиторів. Складовими цього є: надання державних гарантій за місцевими позиками, встановлення обмежень на суму запозичень, цільове використання запозичених коштів, регламентація предметів застави і розробка процедури регулювання дефолтів.

Існують погляди, що на підставі визначеного бюджетним законодавством переліку доходів бюджету розвитку, головним джерелом для погашення місцевих позик мають служити надходження від продажу об'єктів комунальної власності. У випадку недостатності надходжень від продажу об'єктів власності місцеві ради змушені будуть залучати нові позики. Вони також надходять до бюджету розвитку і, таким чином, можуть бути використані на погашення боргу.

Для підвищення доходної значимості місцевих запозичень дослідниками прогнозується, що внаслідок збільшення надходжень до місцевого бюджету при реалізації будь-якого проекту з визначеними характеристиками, такий місцевий бюджет може здійснити випуск боргових зобов'язань з ринковою ставкою. Відсотки за такими борговими зобов'язаннями будуть сплачуватися за рахунок збільшення доходів місцевого бюджету¹³.

Необхідно враховувати факт зростання у найближче десятиріччя навантаження на систему державних фінансів у зв'язку із

процесами старіння населення та потребами у збільшенні видатків на охорону здоров'я та виплату пенсій¹⁴. У таких умовах додаткове збільшення податкового навантаження на працездатне населення країни з метою обслуговування накопичених боргів може бути економічно небезпечним. Тому залучення місцевих позик для створення об'єктів довготривалого користування потребує глибокого економічного обґрунтування. При здійсненні позик із метою створення об'єктів, що самофінансуються, мають бути визначені законодавчі гарантії отримання доходів, необхідних для погашення та обслуговування боргів, зокрема чітко визначені повноваження органів місцевого самоврядування щодо встановлення тарифів на відповідні послуги.

Важливою складовою формування ринку муніципальних запозичень має стати іпотека. Із стрімким розвитком ринку нерухомості іпотечне кредитування може стати джерелом розвитку місцевого господарства. За рахунок нього в Україні вже проводиться житлове будівництво. А в країнах Європи іпотека є одним із джерел фінансування сільського господарства, розвитку соціальної інфраструктури тощо. І цей досвід також можливо використати.

Крім вдосконалення системи муніципальних фінансів, розвиток ринку внутрішніх муніципальних облігацій потребуватиме наявності розвиненого базового боргового ринку – ринку внутрішніх державних цінних паперів. Такий ринок надаватиме базовий орієнтир дохідності для усіх інших внутрішніх боргових ринків та сприятиме більш високій ліквідності усіх фінансових ринків в Україні. На жаль, на сьогоднішній день цей ринок розвинений дуже слабо, він незначний за обсягами та неліквідний¹⁵. Більшість інвестиційних проектів, які необхідно реалізовувати українським містам, носять довгостроковий характер. Тому і основним сегментом ринку муніципальних облігацій повинен стати ринок муніципальних цінних паперів із строком 4–5 років і більше. Для розвитку ринку таких довгострокових випусків необхідною є поява на фінансовому ринку України активів інститутів контрактних заощаджень. Мова йде, перш за все, про недержавні пенсійні фонди та компанії по страхуванню життя, а також довгострокові інститути спільного інвестування закритого типу. Поява нових інституційних інвесторів потребує стабільних та надійних фінансових джерел, що дають гарантований доход, і є дуже вчасною для ринку муніципальних облігацій, який перебуває на стадії становлення.

Незважаючи на всю фінансову значимість місцевих запозичень та їх вплив на зміцнення доходності місцевих бюджетів, необхідно зазначити, що бюджет розвитку не може бути основним інвестором регіонального розвитку. Інвесторами регіонального розвитку мають стати суб'єкти господарювання, фізичні особи та фінансові ринки.

Висновки до розділу

Місцеві фінанси як сукупність грошових потоків, що пронизують реальний сектор регіональної економіки, в Україні перебувають на стадії становлення. Різноступенева розвиненість складових місцевих фінансів – місцевих бюджетів, фінансів комунальних підприємств, місцевих позабюджетних фондів і місцевих запозичень – залишає широкий простір для подальшого розвитку окремих сфер та удосконалення існуючих. Серед складових місцевих фінансів стабільним розвитком нині характеризуються місцеві бюджети, незважаючи на невирішеність окремих проблем. Менш розвиненими і за питомою вагою, і за функціональними характеристиками залишаються ланки місцевих запозичень, кошти суб'єктів господарювання та місцевих позабюджетних фондів.

Розвиток усіх складових відбувається під дією ендогенних чинників, зокрема розвитку реального сектора, ринкової інфраструктури. Однак система місцевих фінансів має набути стійкого стану, її елементи мають стати взаємопов'язаними і взаємообумовленими. Цього не уникнути без активізації дії екзогенних чинників розвитку, серед яких значна роль відводиться регулюванню процесів, що складаються у сфері місцевих фінансів. Таке регулювання має відбуватися і на рівні держави, і на рівні місцевих органів влади, і на рівні громадського сектору. На рівні держави – це розбудова законодавчої бази по регламентації дій суб'єктів місцевих фінансів. На рівні місцевих органів це діяльність у рамках законодавства. Однак розв'язання проблеми розвитку усіх складових місцевих фінансів з метою надання їм можливості виконання покладених функцій залежить як від політичних та економічних, так і значною мірою від суспільних чинників розвитку. Громадяни мають усвідомлювати значимість своєї діяльності і бачити її результати. Тобто, у свідомість мешканців кожної територіальної одиниці має прийти розуміння того, що саме від роботи на місцях залежить добробут кожного громадянина і стабільний розвиток виробничого, соціального та фінансового комплексу територіальної одиниці.

Джерела та коментарі

¹ *Регіональная экономика* / Под ред. проф. Т. Г. Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1995. – С. 28–31

² *Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань* / З-н України від 1 липня 2004 року.

³ *Демків О.* Новий методичний підхід до розподілу міжбюджетних трансфертів на основі формульного підходу // *Регіональна економіка.* – 2006. – № 1. – С. 148–154.

⁴Лавровський Б. Л., Постникова Е. А. Новейшие тенденции в сфере межбюджетных отношений // Регион: экономика и социология. – 2006. – № 2. – С. 34–48.

⁵Єпіфанов А. О., Сало І. В. Регіональна економіка. – К.: Наук. думка, 2000. – С. 265–267.

⁶Карловская Г. В. Инвестиционные возможности муниципальных займов. // ЭКО. – 1999. – № 3. – С. 19–23; Луніна І., Вахненко Т. Підвищення ефективності місцевих запозичень в Україні // Економіст. – 2005. – № 10. – С. 38–41.

⁷Общественности та пріоритети боргової політики України: Аналіт. доп. / А. С. Гальчинський, З. С. Варналій, В. Я. Майстришин та ін. – К.: НІСД, 2004. – С.93–94; Луніна І., Вахненко Т. Підвищення ефективності місцевих запозичень в Україні // Економіст. – 2005. – № 10. – С. 38–41.

⁸Дані інформаційного агентства Cbonds.

⁹Муниципальні запозичення в Україні: мат-ли Міжнар. наук–практ. конф. Проблеми фінансування розвитку великих міст за рахунок муніципальних запозичень та шляхи їх розв'язання, Київ, 29 верес. 2004 р. / За заг. ред. В. І. Кравченка, В. М. Падалки, Д. М. Гриджука. – К.: Міжнар. ін–т фінансів, 2005. – С. 34–35.

¹⁰Луніна І., Вахненко Т. Підвищення ефективності місцевих запозичень в Україні // Економіст. – 2005. – № 10. – С.38–41.

¹¹Муниципальні запозичення в Україні. Міжнар. наук–практ. конф. «Проблеми фінансування розвитку великих міст за рахунок муніципальних запозичень та шляхи їх розв'язання», Київ, 29 верес. 2004 р. / За заг.ред. В. І. Кравченка, В. М. Падалки, Д. М. Гриджука. – К.: Міжнар. ін–т фінансів, 2005. – С. 15–18.

¹²Ткаченко Д. Ринок муніципальних облігацій: світовий досвід та перспективи в Україні // За матеріалами щомісячника «Фінансовий ринок України» № 11 (13).

¹³Хелемський В. Ю. Запозичення місцевих органів влади // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – № 7. – С. 65–72.

¹⁴Муниципальні запозичення в Україні: Мат-ли Міжнар. наук–практ. конф. Проблеми фінансування розвитку великих міст за рахунок муніципальних запозичень та шляхи їх розв'язання, Київ, 29 верес. 2004 р. / За заг. ред. В. І. Кравченка, В. М. Падалки, Д. М. Гриджука. – К.: Міжнар. ін–т фінансів, 2005. – С. 15–18.

¹⁵Варфоломєєв С. Український ринок муніципальних облігацій. Аналітичний огляд / Проект технічної допомоги агентства США з міжнародного розвитку – компанії ПАДКО «Впровадження пенсійної реформи в Україні».

ЧАСТИНА IV

**ОСОБЛИВОСТІ ТА ПРІОРИТЕТИ
СУЧАСНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

11.1. Світовий досвід стимулювання ділової активності в регіоні

Розпад політичної та економічної системи тоталітаризму на території держав Центральної та Східної Європи став передумовою переходу нових демократичних країн до ринкових принципів соціально–економічного розвитку, основою якого є ліквідація командно–адміністративних методів управління та зміна суспільної філософії в напрямі підвищення рівня громадської активності. У зв'язку з цим нова влада постсоціалістичних країн зіткнулася з невідкладною потребою демонтувати стару систему адміністративного управління та замінити її на нову, більш придатну до забезпечення ринкових і суспільних перетворень.

При цьому серед першочергових завдань постала необхідність радикальної реорганізації владних адміністративних структур, а також перерозподіл владної компетенції між центральними органами та регіональними органами державної влади і місцевого самоврядування. Істотно зросла потреба у зміцненні фінансових функцій та можливостей органів місцевого самоврядування як основи розвитку демократичного устрою та наближення управлінських органів до життєвих потреб конкретних людей.

Водночас потрібно зазначити, що початкові умови, в яких різним державам Центральної та Східної Європи доводилося проводити децентралізацію сфери державного управління, дещо відрізнялися за своєю суттю. Причиною цього стала диференціація як в термінах початку зазначених реформ, так і в традиціях суспільного та культурного життя, ментальності громадян, рівні централізації, особливостях політичної структури тощо.

Зважаючи на таку ситуацію, стає зрозумілою причина неоднакових темпів розгортання адміністративної реформи в різних країнах Центральної та Східної Європи. З цим також пов'язані відповідні успіхи та поразки.

На жаль, держави, які здобули незалежність на уламках колишнього Радянського Союзу, з огляду на цілу низку причин як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру, виявилися далеко позаду на шляху реформування своїх економік, порівняно із нашими західними сусідами. У зв'язку з цим, вивчення досвіду постсоціалістичних країн Європи щодо трансформації суспільно-економічних систем планово-централізованого типу в сучасні регіонально-орієнтовані господарські системи з істотною диверсифікацією адміністративних функцій заслуговує на особливу увагу.

Найбільш характерним у цьому сенсі є досвід Польщі, котра за відносно короткий проміжок часу зуміла досягти суттєвих успіхів як у площині економічних перетворень, так і щодо зміни адміністративно-територіального устрою на засадах впровадження європейських традицій регіоналізму, що в кінцевому підсумку і обумовило її відносно легкий вступ до ЄС.

Дослідження існуючих форм, методів та принципів побудови інституційних основ суспільно-економічної системи нової Польщі, взаємовідносин урядових структур з органами місцевого самоврядування, а також перших і других з неурядовими установами, є джерелом багатої, цікавої та корисної інформації для впровадження відповідних змін в Україні. В той же час, результатом використання досвіду Польщі повинно стати поглиблення суспільно-економічних реформ та демократичних процесів на території нашої держави. У перспективі це може створити добрі передумови для співпраці та взаємного розвитку обох країн, а також сприяти зміцненню інтеграції та загальної безпеки на території східноєвропейського регіону.

Впровадження системних змін у суспільно-політичному та економічному житті Польщі розпочалося із діалогу щодо визначення нової ролі влади в суспільній ієрархії. Принципи, на яких *de facto* була побудована соціалістична модель державного адміністрування, неможливо було застосувати до нової реальності. Крім того, перед державою постало завдання інтеграції до європейської економічної системи, що з плином часу перетворилось у стратегічну програму вступу до Європейського Союзу. Це вимагало кардинальної зміни у підході до державного адміністрування, починаючи від структурно-функціональних реформ та закінчуючи рішенням проблеми підготовки (формування) кадрів для роботи в державних органах.

Першим кроком у цьому напрямі стала відмова держави від тотального (всеохоплюючого) контролю над усіма ланками суспільно-економічного механізму. Застосування, характерного для цивілізованих демократичних держав, принципу конкурентності означало, що центральна державна адміністрація позбувається наказово-розподільчих функцій у відношенні до більшості суб'єктів. При цьому, це стосувалось не лише підприємств та органів самоврядування, а також установ так званої соціально-бюджетної сфери, включаючи бюджетні підприємства. Влада повинна була відмовитись від інструментів безпосереднього втручання у господарську діяльність названих установ.

Більша частина відповідальності на рівень керівних органів підприємств. У зв'язку з цим з'явилась необхідність проведення значних реформ цілої системи громадських установ, які передбачали їх докорінну реорганізацію як в сфері управління та фінансування, так і в контексті пристосування до ринково-демократичних основ розвитку співпраці з органами влади на різних рівнях державної адміністрації та органів самоврядування.

Основними елементами названих змін були, з одного боку, потреба зменшення фінансової заборгованості бюджету держави, приведення до самофінансування частини економічно незалежних сфер суспільного сектору, з другого боку, надання можливості працівникам цих сфер збільшити рівень особистого заробітку за допомогою професійного самовдосконалення та підвищення фахової компетенції.

Важливим елементом згаданих нововведень (інновацій) було також впровадження нових принципів пенсійного забезпечення, яке має пов'язуватися його з системою нагромадження пенсійних коштів, характерної для більшості європейських держав.

Такі принципи були покладено в основу суттєвих змін форми суспільно-економічного розвитку Польщі щодо успіхів ринкової економіки та створення певного ґрунту для прогресуючої інтеграції країни зі структурами Європейського Союзу.

Введення ринкових установ, що інтенсивно впроваджувались в останньому періоді у постсоціалістичних країнах Центральної та Східної Європи, не мало б шансів на кінцевий успіх без послідовного використання відповідної методології трансформаційного процесу та практичної реалізації, закладених в ній, теоретичних принципів.

Світовий досвід свідчив, що найбільш придатною (відповідною) в такому аспекті є неокласична доктрина ринкової економіки, в основі якої лежить широко закроена індивідуальна свобода, на стороні якої перебуває потужна держава¹.

Враховуючи приведені вище наріжні камені неолібералізму, ключовими питаннями перехідного періоду стали:

- децентралізація державної адміністрації та економічного життя в країні,
- впровадження механізму конкуренції та активізація індивідуальної ініціативи,
- реформа суспільно–політичної та інституційної структур польського соціуму.

У період суспільно–економічної реформи особливий тиск припав на ринкові перетворення системи державної адміністрації, а впровадження адміністративної реформи стало головним елементом у процесі реалізації базових концепцій функціонування нового економічного механізму.

Пріоритетом реорганізації державної адміністрації в Польщі було визначено ліквідацію державної монополії на прийняття економічних рішень і визначення усіх без винятку аспектів суспільно–економічної політики держави та її регіонів (ще класики неолібералізму зазначали, що централізація управлінських функцій в державі спричинює втрату значної частини ринкової інформації, що носить переважно «короткочасний» характер. Тільки розподілення управлінських функцій між різними рівнями управлінської ієрархії (державним, регіональним і місцевим) дає можливість ефективного використання «розпорошених» у суспільстві знань для використання їх в ринкових процесах з метою досягнення максимального суспільно–економічного ефекту.

На практиці це означало перенесення частини управлінських функцій та відповідальності з державного центру у регіони з подальшою передачею відповідних компетенцій на рівень місцевого самоврядування. Такий підхід забезпечує ефективне використання обмежених фінансових, кадрових, технологічних та інших ресурсів на кожному щаблі системи державної адміністрації: на рівні центральних органів влади, їх регіональних одиниць та самоврядних установ (установ самоврядування). В результаті цього досягається максимальна ефективність функціонування управлінських структур, яка приносить найбільший глобальний результат з точки зору інтересів усього суспільства.

Застосування у Польщі вищезгаданих принципів децентралізації влади дозволило одночасно розв'язати ще одну важливу проблему, а саме – змінити механізм прийняття управлінських рішень у сфері державного адміністрування (адже суттєвим недоліком наказової системи державного управління, що досить сильно зменшував ефективність її функціонування, був політичний волютаризм або пріоритет політики над економікою). Внаслідок цього

центрального уряду часто свідомо приймав неефективні в економічному плані рішення для того, щоб догодити політичним амбіціям органів влади (наприклад, інвестування в заздалегідь неефективні проекти, укладення не вигідних зовнішньоекономічних контрактів тощо).

Відтак, децентралізація системи державного управління і зміна принципів прийняття управлінських рішень склали основу реорганізації польських органів влади з наказової системи в систему ринкової економіки та водночас сприяли відмові держави від низки невластивих їй функцій: втручання у господарську діяльність підприємств, регулювання фінансово-інвестиційних потоків, зрівноважування попиту і пропозиції товарів, підтримка збиткових підприємств тощо). У компетенції держави залишитись переважно ті сфери економічної діяльності, яких ані ринкові суб'єкти господарювання, ані самоврядні інституції не змогли б ефективно заповнити (дотримання пріоритетів євро інтеграційної політики держави, розбудова кордону, удосконалення транспортної інфраструктури магістральних автошляхів, контроль за діяльністю природних монополій тощо).

Децентралізація системи державної влади і перенесення частини управлінських функцій на рівень органів місцевого самоврядування дозволили забезпечити їх ефективніше використання. Підвищилась ефективність діяльності управлінських структур.

Крім того, в період децентралізації відбулося наближення влади до конкретних осіб, а розподіл адміністративних компетенцій стає більш раціональним та економічно обґрунтованим. Водночас, органи самоврядування почали виконувати цілий ряд завдань, які не могли бути успішно виконані державними інституціями старого зразка: розвиток інфраструктури регіональних ринків, організація розгалуженої системи зв'язків з неурядовими установами, підприємцями та окремими особами, оптимізація кількості та структури самоврядного урядового апарату, стимулювання ділової активності та залучення в економіку регіону інвестиційних ресурсів тощо.

Таким чином, не зважаючи на те, що Польща, як постсоціалістична держава, успадкувала усі характерні для країн Центральної та Східної Європи проблеми, пов'язані із досить сильною централізацією влади і недосконалою структурою органів державного управління, все ж на етапі ринкових реформ змогла провести ефективні адміністративно-управлінські та соціально-економічні трансформації і досягнувши сприятливих для себе результатів.

Одним з перших кроків у цьому напрямі було відновлення суб'єктивної ролі органів місцевого самоврядування (територіальних органів самоврядування). У Конституцію 1997 року були занесені відповідні положення, які описували нові функції органів самов-

рядування, включаючи участь в реалізації державної влади та виконання суттєвої частини суспільних завдань. Єдиним рівнем сформування (утворення) органів самоврядування залишилась гміна.

Вищеназвані принципи адміністративної реформи передбачали досягнення кількох основних цілей. Цілком зрозуміло, на першому місці була ліквідація основ існування авторитарної моделі управління державою та її територіальними одиницями. Руйнація вертикальної структури (структури «зверху–вниз») підпорядкування органів державної адміністрації єдиному центру влади повинно було означати остаточний розрив з загальноприйнятою практикою централізованого управління суспільством та з пануванням наказових форм управління.

Виникнення незалежних від уряду територіальних органів самоврядування (органів місцевого самоврядування) викликало значне прискорення процесів побудови в Польщі громадянського суспільства та забезпечило незворотність ринкової реформи в сфері демократизації органів влади.

Одночасно була закладена своєрідна організаційна база (основа) до розповсюдження принципів суспільної самоорганізації, характерних для більшості розвинутих країн Європи. З цього моменту територіальні одиниці набули реального впливу на прийняття та реалізацію (втілення) управлінських рішень. Ніхто не міг вже зігнорувати вимоги або потреби, а також думки найменших та найближчих до людей органів влади. Створено було сприятливі умови для впровадження у життя різноманітних новаторських задумів, що стосувались розвитку гмін і спілок (товариств, асоціацій) та інших неурядових організацій. З'явилися також елементарні передумови для закладення різноманітних спілок (об'єднань) та громадської активізації осіб.

Ще однією метою, яку потрібно було досягнути, було впорядкування бюджетного планування та раціоналізація структури державних доходів та видатків. Адже виокремлення фінансів територіальних одиниць органів місцевого самоврядування в особливий (окремі) бюджети створювало перспективи на значне поліпшення якості використання цих ресурсів та скерування їх на вирішення справді пріоритетних справ для тих чи інших гмін. Що важливіше, у майбутньому передбачувалась докорінна зміна структури та пропорцій системи державних фінансів (коштів) (поділ фінансових ресурсів між органами державної адміністрації і органами місцевого самоврядування повинен був бути змінений (переформований): з 85 % : 15 % на 60 % : 40 %, а навіть з 55 % : 45 %).

Усі названі зміни досягли б свого успіху за умови застосування адекватної законодавчої техніки, яка б створювала можливості для

їх практичної реалізації. З цієї причини було проведено модернізацію правової бази на двох рівнях: законів, що приймалися на центральному рівні та рішень, що піднімалися саме на рівні органів місцевого самоврядування.

Що стосується державного регулювання, то основне значення у цьому питанні мав Закон від 08.03.1990 р. «Про місцевого самоврядування». Для чіткого (роз)поділу завдань (функцій) та повноважень між органами місцевого самоврядування та державними одиницями необхідним було прийняття Закону від 17.05.1990 р. «Про розподіл завдань та компетенцій, описаних в особливих законах, між органами гміни та органами урядової адміністрації, та про зміну деяких законоположень». З'явилися також нові закони, що стосувались завдань органів самоврядування, як наприклад, Закон від 20.12.1996 р. «Про комунальне господарство» (втратив чинність на підставі Закону від 26.11.1998 р. «Про доходи територіальних одиниць органів місцевого самоврядування в 1999–2000 рр.») та Закон від 10.12.1993 р. «Про фінансування гмін» (втратив чинність на підставі Закону від 26.11.1998 р. «Про державні фінанси»).

Формування таких правових регулювань отримало значну підтримку (значне сприяння) в зв'язку з започаткуванням у 1998 році наступного етапу реформи та створенням (призначенням) органів місцевого самоврядування на рівні повіту та воєводства. Особливе значення для розвитку нових самоврядних структур (структур самоврядування) та визначення завдань органів в цих структурах мали Закон від 05.06.1998 р. «Про органи самоврядування повітів та про органи самоврядування воєводств», а також Закон від 24.07.1998 р. «Про зміну деяких законів, що визначали компетенції органів державної адміністрації» – в зв'язку з реформою державного устрою (так званий компетенційний закон).

Враховуючи той факт, що застосування всіх правових нововведень мало бути проведено представниками органів самоврядування, більшість яких виявились особами без належної юридичної освіти, кількість таких законів не могла бути занадто великою. Тому дуже важливим завданням стало винесення частини правових регулювань на рівень органів місцевого самоврядування з метою оптимізації пропорцій регулювання структурних питань.

З конституційних основ випливає, що крім законів джерелом права про самоврядування є статuti гмін, повітів та воєводств. Отже, місцеве структурне регулювання відбувається передусім за допомогою цих статутів. Потрібно також підкреслити, що згідно з законодавством, статuti органів самоврядування не могли втручатись до сфери прав та обов'язків громадян чи інших суб'єктів, що не є організаційно підлеглими цим органам самоврядування.

На підставі всіх вищеназваних змін в Польщі виникла абсолют-но відмінна від тої, яка була на початку 90-х років, система державної влади, яка опиралась на європейські принципи субсидіарності та солідарності і відводила вагоме місце органам місцевого самоврядування, як ключовим суб'єктам управлінського процесу в регіонах і головним агентам формування регіональної економічної політики, включаючи регулювання ділової активності на місцях.

11.2. Нівелювання негативного впливу регуляторних бар'єрів на формування інвестиційного клімату регіону

Посилення глобальної конкуренції, яке є неминучим в умовах поглиблення інтеграційних зв'язків у сучасній Європі та світі, ставить на порядок денний необхідність пошуку сучасних засобів адекватного розвитку ділової активності у регіонах. Насамперед, мова йде про формування сприятливого інвестиційного клімату, як основного важеля впливу на розвиток місцевої економіки. Саме завдяки цьому можна досягти підвищення ділової активності та економічного зростання в регіональному вимірі, забезпечити підвищення конкурентноздатності місцевих підприємств і їх здатності протистояти економічній експансії ззовні, мінімізувати глобальні ризики для господарського комплексу регіону (рис. 11.1).

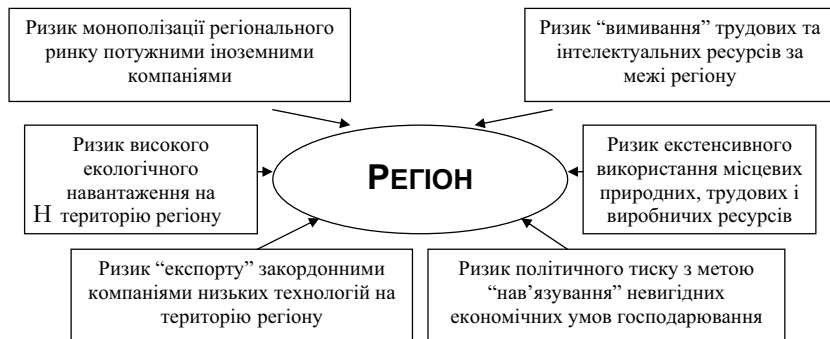


Рис. 11.1. Системні ризики для українських регіонів в умовах глобальної економічної конкуренції

У цьому сенсі, на місцеві органи влади покладається надзвичайно важливе завдання – пошук адекватних форм ведення регіональної економічної політики, яка, з одного боку, має забезпечити достатній рівень захисту інтересів територіальної громади від експансивного впливу ззовні, а з іншого, – стимулювати повноцінну ін-

теграцію свого регіону у систему світового господарства. При цьому згадана інтеграція повинна, якщо це можливо, відбуватися з максимальним використанням нових шансів для економічного розвитку, які відкривають перед кожним українським регіоном глобалізація та європейська інтеграція нашої держави (табл. 11.1).

Таблиця 11.1

**Шанси і перспективи українських регіонів
в умовах глобалізації та європейської інтеграції**

Шанси	Перспективи	Засоби впливу
Використання фінансових ресурсів за програмами міжнародної технічної допомоги	Залучення та використання грантів для вирішення соціально-економічних проблем регіону	– Інформаційна активність – Організаційний супровід
Формування преференційних режимів економічної діяльності на територіях депресивних регіонів	Залучення додаткових інвестицій завдяки запровадженню режиму преференційного оподаткування	– Законодавчі ініціативи – Пропагандистська робота
Отримання додаткових переваг від транскордонного співробітництва	Створення організаційних структур транскордонного характеру	– Міжнародна активність – Транскордонне співробітництво
Залучення управлінського та організаційного досвіду закордонних партнерів	Використання ефективних сучасних управлінських технологій	– Реалізація міжнародних програм обміну досвідом
Становлення сучасної системи інституційного забезпечення регіонального розвитку	Прискорення регіонального розвитку за рахунок функціонування розвиненого інституційного середовища	– Фінансове стимулювання – Організаційне сприяння

При цьому на першочергову увагу заслуговують два аспекти діяльності органів місцевого самоврядування та інституцій виконавчої влади регіонального рівня: по-перше, підвищення фахового рівня своїх працівників за допомогою навчань, тренінгів, організації стажувань з метою опанування відповідними посадовцями сучасними методами роботи щодо захисту економічних інтересів регіону, а по-друге, розробка стратегії регіонального розвитку з урахуванням економічної безпеки території з погляду наявних природних і трудових ресурсів, об'єктів виробничої та соціальної інфраструктури тощо.

Формування регіональної стратегії в умовах реалізації Українського курсу на європейську інтеграцію, вимагає приділення значної уваги не лише економічній та соціальній складовим розвитку депресивних територій, але й такій важливій, з погляду сучасних європейських тенденцій, сфері, як децентралізація влади та посилення її місцевої компоненти. Відтак, для послідовного провадження курсу на європейську інтеграцію, слід забезпечити формування та реалізацію окремого напрямку регіональної політики – розвиток місцевого самоврядування. Причому така політика повинна опиратись на ті цінності і традиції, які упродовж десятиріч панують у ЄС. Саме це стане одним з важливих елементів дієвого захисту українських депресивних регіонів від зовнішньої експансії, викликані неадекватною адміністративною структурою місцевого управління. Наприклад, якщо за кордоном самоврядні органи мають багатий арсенал інструментів і важелів економічного, правового та фінансового впливу на відстоювання регіональних інтересів, а в Україні такий вплив буде відсутній, то автоматично рівень соціально-економічної безпеки вітчизняних територій виявиться суттєво заниженим.

Доцільною моделлю регіональної децентралізації може слугувати вже згадуваний польський варіант, згідно якого державні адміністрації на місцях (так звані гміни), на першому етапі, отримують чітко окреслене коло своїх повноважень і позбавляються значної залежності від центрального уряду та регіональної влади щодо прийняття ними рішень у межах своєї компетенції. На другому ж етапі, цей процес супроводжується нарощуванням їх фінансової бази та створенням відповідних джерел покриття фінансового дефіциту у разі визнання території депресивною.

У результаті децентралізації система регіональної влади в Україні набуде характеру, максимально узгодженого з європейськими принципами субсидіарності та солідарності: регіональні органи державної влади координуватимуть реалізацію в регіонах заходів економічної та фінансової політики держави (проведення економічних реформ, виконання фіскальних функцій, казначейське обслуговування відповідних організацій), виконуватимуть функції адміністрування державних соціальних і гуманітарних програм регіонального рівня, відповідатимуть за здійснення правоохоронних заходів, ініційованих з центру, а також за реалізацію окремих зовнішньоекономічних функцій (митне обслуговування юридичних і фізичних осіб, реєстрація і супровід великих іноземних інвестиційних проектів, стимулювання експорту підприємств регіону тощо).

До повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема виконкомів місцевих (сільських) рад, мають належати всі функції

пов'язані з поточним розвитком економіки регіону та його соціальної і гуманітарної сфери. Це стосується галузевої структури господарського комплексу та її раціоналізації, ведення всього комплексу зовнішніх зносин регіону, включаючи залучення іноземних інвестицій, координація роботи муніципальної міліції, а також закладів освіти, культури та охорони здоров'я.

Вищеописана децентралізація влади видається неможливою без відповідного реформування системи фінансування регіональних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Адже існуюча в Україні практика, коли майже все фінансування регіонів здійснюється за рахунок трансфертів з центрального бюджету, що спричиняє, з одного боку, до формальної збитковості більшості з них, а з другого, веде до зменшення ефективності фінансової політики держави та до поширення корупції в центральних міністерствах і відомствах, є недопустимою з огляду на принципи регіонального розвитку ЄС.

Всі вищезгадані процеси повинні узгоджувати в рамках єдиної стратегії регіонального розвитку, яка повинна включати як далекосяжні цілі, так і тактичні завдання та засоби реалізації відповідної політики регіонального розвитку (рис. 11.2).

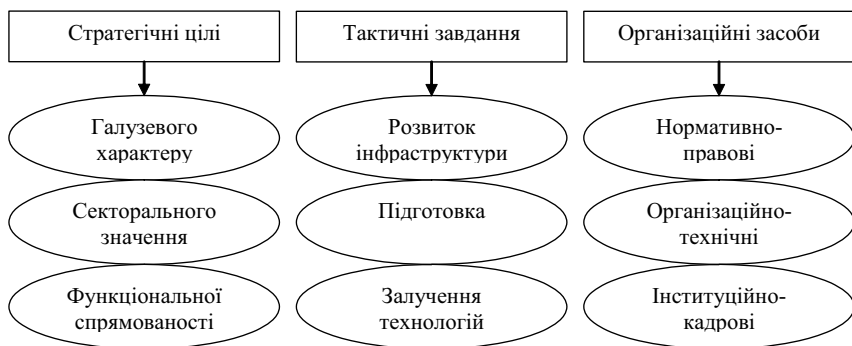


Рис. 11.2. Система стратегічного планування розвитку регіону

Іншим напрямом підвищення ефективності регіональної політики України, з огляду перспектив її інтеграції в ЄС, є активізація транскордонного співробітництва регіонів нашої держави зі своїми західними сусідами, більшість з яких вже є членами Євросоюзу, до того ж мають позитивний досвід реалізації власних євроінтеграційних стратегій, який може стати дуже цінним для їхніх українських відповідників.

Підвищення ефективності розробки та реалізації стратегій регіонального розвитку в руслі відповідних європейських норм і

традицій, є одним з найбільш важливих та дієвих засобів захисту депресивних регіонів в умовах глобалізації та європейської інтеграції України. Їх успішне втілення у життя покликане гарантувати вітчизняним регіонам можливість сталого розвитку, і за рахунок цього прискорити процес входження нашої держави до числа розвинених європейських держав, забезпечуючи постійне підвищення рівня соціально–економічного розвитку регіонів та впроваджуючи на їх території сучасні стандарти соціального захисту громадян.

Центральним пунктом регіональних стратегій економічного розвитку має виступати механізм нівелювання впливу негативних чинників на розвиток ділової активності підприємців і усунення відповідних регуляторних бар'єрів на шляху інвестиційних ресурсів. На жаль, не зважаючи на те, що сьогодні в Україні про інвестиції говориться багато і розлого, а в численних висловлюваннях політичних діячів і керівників органів державного управління, науковців, підприємців, іноземних консультантів тощо, можна знайти влучні коментарі з цього приводу, на практиці ситуація виглядає достатньо невтішною. Більше того, саме політичні ініціативи і практична діяльність владних органів обертаються створенням нових перепон на шляху активізації інвестиційного процесу. В результаті цього, Україна упродовж усього періоду своєї незалежності стикається з проблемами нестабільності нормативного–правового забезпечення інвестиційної діяльності, яка підсилюється непослідовною поведінкою місцевих чиновників, їхньою корумпованістю, непрозорістю прийняття рішень тощо². І це при тому, що інвестиції зазвичай порівнюють з мотором економіки, вважають генератором економічного прогресу та каталізатором інновацій.

Однак, якщо вникнути в суть інвестиційного процесу більш глибоко, стикаючись з тими чи іншими його проявами щоденно, тим більше репрезентуючи при цьому позицію держави (органу територіального управління) то зауважуєш, що лабіринти інвестиційної діяльності є достатньо складними і не такими одноплановими, як це виглядає на перший погляд. Вони наповнені численними «тупиками», «вузькими місцями», «підводними течіями» та «рифами». Особливо це стосується роботи з іноземними інвесторами та іноземними інвестиціями. Адже кожен із західних підприємців не лише інвестує в Україну свої кошти, він намагається отримати прибуток, а відтак має свій інтерес, який прагне відстояти та захистити у доступний йому спосіб. І не завжди такий захист інтересів є відкритим і чесним. Інколи доводиться мати справу із суперечливими ситуаціями та неадекватними оцінками. А кожен крок посадовця, спрямований на захист інтересів своєї держави чи території може сприйматися як зайвий бюрократизм, намагання отримати

хабаря чи схильність до перевищення службових повноважень, що загрожує миттєвим тиражуванням у пресі, формуванням несприятливого іміджу тих чи інших управлінських органів, держави загалом.

У зв'язку з цим специфіка такого багатопланового явища, як іноземне інвестування викликає численні дискусії як у середовищі фахівців і вчених, так і серед працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, громадських діячів, пересічних громадян. Як наслідок, з'являються контраверсійні, а, подекуди, і діаметрально протилежні точки зору на суть і значення іноземних інвестицій, які тягнуть за собою відповідні аргументи, судження і підходи.

Тобто, з одного боку, простежується потужна лінія на «канонізацію» іноземних інвестицій та іноземних інвесторів, з посиланням на ту винятково важливу роль, яку вони відіграють в економічному розвитку нашої держави, проведенні ринкових реформ, становленні демократичного суспільства, досягненні соціальних стандартів західноєвропейських країн і підвищенні ролі України на міжнародній арені. З іншого, існує ґрунт для трактування іноземних інвестицій як чинника поглинання внутрішнього ринку західним капіталом, своєрідної форми експансії транснаціональних корпорацій на територію постсоціалістичних країн, засобу розповсюдження глобалізації, яка виступає інструментом перерозподілу світового багатства на користь високорозвинених держав шляхом визиску та виснаження трудових, природних та інтелектуальних ресурсів усього іншого світу.

Яка з цих двох точок зору істинна? Який вплив насправді чинять іноземні інвестиції на економіку приймаючої сторони? Яке місце вони займають у глобалізаційних процесах? Яке, врешті-решт, значення мають суб'єктивні характеристики кожного з іноземних інвесторів?

Найбільш розповсюдженою помилкою з погляду ставлення до іноземних інвестицій є хибне уявлення про те, що в результаті здійснення інвестицій одна зі сторін обов'язково залишається у вииграші, а інша – програє. Звичайно, зважаючи на реалії життя, така ситуація не виключена. Але, як правило, у міжнародній практиці іноземне інвестування пов'язане із взаємним вииграшем обох сторін. Інвестор отримує доступ до ринків дешевої робочої сили, чи сировини, збуту продукції, зменшує ризик шляхом міжнародної диверсифікації капіталу. Приймаюча сторона заповнює «нішу» у наявних інвестиційно-фінансових ресурсах, вирішує низку соціально-економічних проблем своїх територій.

В цьому сенсі слід ще раз звернути увагу на ту прописну економічну істину, що для досягнення стабільного економічного зростання і забезпечення відповідних високих показників господарсь-

кого розвитку регіону чи держави загалом, потрібно, щоб підприємства, які знаходяться на їх території, постійно збільшували обсяги виробництва продукції та надання послуг, а відтак – масштаби їх реалізації, досягаючи відповідного зростання прибутків. А зростання прибутків підприємств – це і збільшення податкових надходжень до бюджету, і нарощування обсягів соціальних виплат населенню, і розвиток регіональної інфраструктури, і адаптація нових технологій, інновацій та систем менеджменту на вітчизняний ґрунт (рис. 11.3).

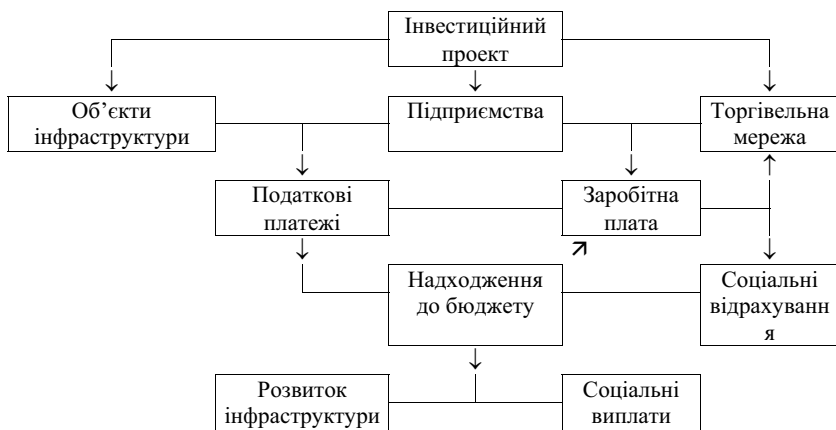


Рис. 11.3. Мультиплікація економічного ефекту від здійснення інвестиційної діяльності

Тобто, суто з макроекономічної точки зору, надходження будь-яких інвестицій в економіку держави чи регіону є фактором однозначно позитивним. Звичайно, з погляду уникнення можливих інвестиційних проблем і незручностей, пов'язаних з експансією західного капіталу, внутрішні інвестиції виглядають набагато привабливішими. Але сьогодні в постсоціалістичних країнах спроможність акумулювання інвестиційних ресурсів є значно нижчою, ніж, скажімо, у державах Західної Європи чи у США.

Таким чином, іноземні інвестиції є сьогодні тим ресурсом, який, у найближчій перспективі, може найбільш вагомо сприяти підвищенню ефективності функціонування українських підприємств, а відтак і розвитку відповідних територій і міст, поліпшенню соціального захисту громадян. Підтвердженням цьому є тісна кореляція між іноземними інвестиціями, залученими постсоціалістичними державами Східної Європи та показниками їх економічного розвитку на етапі переходу до ринку, темпами формування ринкового середовища.

Крім того, іноземна інвестиція це та частина суспільного капіталу (обігових коштів підприємств), яка не витрачається на споживання (на виплату заробітної плати, дивідендів, поповнення банківських активів інвестора) у країні свого походження, а вкладається у розвиток виробництва з прицілом на зростання зисків майбутніх періодів. Таким чином, з погляду процесу іноземного інвестування, вкладення капіталу в іншій державі означає фактичну відмову від його споживання у своїй власній країні з метою налагодження виробництва за кордоном. Тобто, інвестуючи свої кошти в Україну, іноземці сприяють «пожвавленню» нашої економіки, розвитку її окремих регіонів за рахунок зменшення виплат дивідендів та обсягів заробітної платні у своїх власних державах, своїм співвітчизникам (звичайно ж розраховуючи на відповідну для себе матеріальну компенсацію в майбутньому).

11.3. Засоби стимулювання ділової активності: регіональний аспект

Останнім часом Україна живе в постійному очікуванні «інвестиційного буму», причому особливі надії покладаються, насамперед, на іноземних інвесторів. Водночас, проблематика внутрішніх інвестицій знаходить своє відображення на шпальтах газет, сторінках наукових праць чи в кулуарах кабінетних розмов значно рідше. Подекуди навіть складається враження, що цей ресурс господарського розвитку регіонів просто–напросто ігнорують. Більше того, в частині формування державних інвестицій ми взагалі спостерігаємо незрозумілу тенденцію до «відходу назад», порівняно з попередніми роками. Проте, внутрішні інвестиції, не меншою мірою ніж іноземні, можуть позитивно впливати як на стимулювання економічного зростання регіонів, так і на формування ділового клімату в їх межах.

Тобто, ми можемо вести мову про те, що сьогодні одним із завдань регіональної влади є нівелювання проявів своєрідного «двобічного дисбалансу» між залученням внутрішніх і зовнішніх інвестицій, який полягає у тому, що, з одного боку, внутрішні інвестиції відзначаються вищими обсягами надходжень в українську економіку та неабияким потенціалом до подальшого розширення, а з іншого, головна увага органів центральної та регіональної влади скерована у бік залучення іноземних інвестицій, які, до того ж, значно меншою мірою ніж внутрішні піддаються впливу та контролю з боку органів місцевого самоврядування. Крім того, галузева структура внутрішнього та зовнішнього інвестування також має свої відмінності. Так, якщо іноземні інвестори, наприклад у Львів-

ській області, вкладають кошти насамперед в машинобудівну та електротехнічну промисловість, харчопереробну та фінансовий сектор, то внутрішні інвестиції спрямовуються передусім у розвиток промислового виробництва, модернізацію регіональної інфраструктури та на фінансування трубопроводів, комунікацій і ліній електропередач, у будівельну індустрію тощо.

Все це свідчить про існуючі відмінності в мотивації внутрішніх і зовнішніх інвесторів на українському ринку. Так, якщо перші, орієнтують свої бізнес-плани на мінімізацію фінансових витрат та отримання додаткових прибутків, а ринками збуту їхньої продукції є передусім європейські держави, то вітчизняні інвестори спрямовують свої зусилля на розвиток тих галузей, які мають перспективу подальшого зростання з огляду на внутрішній попит (наприклад, найбільшими внутрішніми інвесторами на Львівщині у 2004 році були такі підприємства, як ЗАТ «Київстар GSM», СП «Український мобільний зв'язок», дирекція ВАТ «Укртелеком», Львівська державна залізниця, філія УМГ «Львівтрансгаз», ГПУ «Львівгазвидобування», магістральні нафтопроводи «Дружба»)³. Цей перелік є достатньо показовим в контексті визначення пріоритетів внутрішнього інвестування.

Саме тому, на регіональному щаблі дедалі більшої уваги сьогодні слід надавати роботі з діючими та потенційними внутрішніми інвесторами, котрі, попри кращу можливість налагодження з ними ділових комунікацій (хоча б з огляду на спільну територію проживання та мову спілкування), відзначаються ще й низкою інших «плюсів»: повнішим розумінням реалій вітчизняного бізнесу, кращим знанням внутрішнього економічного законодавства, довготерміновою перспективою своєї діяльності на вітчизняному ринку, відносним патріотизмом тощо.

Таким чином, регіональні органи влади та органи місцевого самоврядування повинні сформулювати відповідні концепції роботи не тільки з іноземними, але і з внутрішніми інвесторами. Першочергова увага при цьому має бути приділена тим додатковим джерелам надходження внутрішніх інвестицій, які на сьогодні ще є малопомітними, або діють далеко не на повну потужність (рис. 11.4.).

На перше місце в цьому переліку слід поставити звичні джерела внутрішнього інвестування, пов'язані з максимальним розкриттям економічного потенціалу регіону (малий бізнес, державні інвестиції, місцеві бюджети), які в умовах підвищення конкурентоспроможності української економіки повинні суттєво збільшити свою інвестиційну ефективність. Адже задеклароване новою владою зменшення фіскального тиску на підприємців автоматично означатиме зростання їхнього інтересу до реалізації інвестиційних

проектів (причому, через об'єктивно невисоку, поки що, конкурентоспроможність на зовнішніх ринках, свої кошти вони вкладатимуть, насамперед, у межах тих ринків, які їм добре знайомі: у своєму чи сусідньому регіоні). За рахунок розвитку підприємницької сфери є всі підстави очікувати на збільшення дохідної частини бюджетів усіх рівнів. А якщо при цьому їх ще й позбавлять невласливих протекціоністських функцій, про що неодноразово заявлялось із найвищих трибун, то значна частина акумульованого державою та місцевими органами влади капіталу спрямовуватиметься саме в інвестиційну сферу.



Рис. 11.4. Перспективні джерела надходження внутрішніх інвестицій

Проте найбільше поле для діяльності в напрямі мобілізації внутрішніх інвестицій з метою прискорення економічного розвитку регіонів є в так званій «невидимій» на сьогодні зоні їх перспективного фінансового потенціалу. Насамперед, це стосується залучення в інвестиційну сферу коштів, які заробляються українськими трудовими мігрантами, легалізації фінансового ресурсу, що працює в «тіньовому» секторі економіки, а також активізації роботи з включення в економічну діяльність капіталу, акумульованого домашніми господарствами (причому їхня здатність формувати інвестиційний ресурс напряму залежить від здатності місцевої влади створити для цього адекватну ринкову інфраструктуру, включаючи відповідну пропагандистську роботу).

Слід відзначити, що описані додаткові джерела формування внутрішніх інвестицій мають різну інтенсивність потенційного застосування в економіці різних регіонів, особливо в залежності від їх географічного розташування. Так, для східних областей напевно найбільш перспективною є робота із легалізацією тіньових капіталів, зосереджених на рахунках в іноземних банках та акумульованих в офшорних центрах окремими підприємствами екс-

портерами, які свого часу скористалися можливістю уникнення оподаткування за допомогою механізмів фінансових маніпуляцій, в тому числі і під прикриттям тодішньої влади.

У великих містах та регіонах з високою часткою підсобних та індивідуальних господарств, наприклад, аграрних областях Центральної та Південної України, курортно–рекреаційних зонах Чорноморського узбережжя тощо, доцільно більшої уваги надавати залученню в інвестиційне середовище фінансового ресурсу домашніх господарств, котрі часто розпоршуються на дрібні побутові потреби, або зберігаються «під сукном».



Рис. 11.5. Засоби формування інвестиційного ресурсу регіонів на основі мобілізації додаткових (нетрадиційних) фінансових джерел

Стосовно Західної України, значна частина мешканців якої перебуває на заробітках за кордоном, то тут, на нашу думку, першочергова увага має зосереджуватись на можливості залучення відповідних коштів трудових мігрантів або так званих «заробітчан» у фінансовий сектор регіону, в тому числі і з метою інвестування в розвиток місцевого підприємництва. Адже не секрет, що сьогодні феномен трудової міграції, який в цілому завдає економіці відповідних територій значної шкоди за рахунок «випадання» з економічного середовища найбільш активних категорій працівників і поглиблення демографічних проблем в регіонах, жодним чином не компенсується, принаймні на рівні ефективного використання коштів заробітчан. В той же час, за неофіційними даними в деяких регіонах фінансові ресурси, що акумулюються через

систему трудової міграції, у декілька разів перевищують обсяги зовнішніх інвестицій. Проте більшість цих грошей, які потрапляють на Україну через систему «Western Union» або передаються «з рук в руки» витрачаються далеко не найбільш ефективним, з точки зору економічного розвитку чином (рис. 11.6).

У цьому зв'язку можна виділяти дві групи причин так званого «непродуктивного» або вторинного використання фінансових ресурсів заробітчан. Перша з них – об'єктивні: адже перебуваючи за кордоном більшість українських трудових мігрантів відносно слабо орієнтується в тому, що відбувається в економічному середовищі рідного регіону, більше того, навіть якщо б вони і хотіли започаткувати тут свій бізнес, у них елементарно не вистачатиме для цього часу (принаймні до моменту повернення на батьківщину). Тому розпоряджатися заробленими грошима доводиться здебільшого їхнім родичам, які залишились в Україні (як правило це неповнолітні діти чи літні батьки, які в силу суто фізіологічних причин не можуть самі їздити на заробітки за кордон, або ж зайнята вихованням малолітніх дітей «друга половина»).

Зрозуміло, що такі «розпорядники коштів» в основному схильні витрачати їх на споживчі потреби: харчування, комунальні платежі, одяг, дозвілля.

Інша стаття видатків – так звані «стратегічні платежі»: купівля нерухомості, оплата навчання дітей, придбання автомобілів, які, власне кажучи, можуть вважатися однією із форм внутрішніх інвестицій, але, знову ж таки ці кошти або вкладаються у «вторинний ринок», або інвестуються за кордон (купівля будівельних матеріалів та автомобілів, навчання в зарубіжних ВНЗ тощо).

Об'єктивність цієї групи факторів, на нашу думку, обумовлюється тим, що українське суспільство перебуває поки що на нижчих щаблях «піраміди Маслоу», коли домінуючими потребами є фізіологічні та потреби безпеки. В цьому разі проблема «автоматично» вирішуватиметься з поступовим зростанням добробуту українського населення.

Друга група причин – суб'єктивні, тобто ті, які обумовлюються не стільки об'єктивними факторами суспільно-економічного розвитку нашої держави та її окремих регіонів, скільки індивідуальним характером мотивації кожного з потенційних інвесторів та працівників органів місцевої влади як суб'єктів інвестиційного процесу. До них слід, насамперед, віднести слабке розуміння більшістю трудових мігрантів самої суті підприємницької діяльності в повному сенсі цього слова (із знанням основ економічного права, особливостей бізнес-планування, володінням засобами управління персоналом тощо).



Рис. 11.6. Схема обігу фінансових ресурсів у системі трудової міграції в регіональному вимірі*

*Переважно рівень мотивації визначається потребами тих родичів і близьких трудового мігранта, які залишилися в Україні (неповнолітні діти, престарілі батьки), що значною мірою «консервує» спроможність ефективного застосування відповідних фінансових ресурсів, обмежуючи їх здебільшого споживчою сферою

По-друге, суб'єктивним бар'єром слід вважати і відсутність лідерського потенціалу, необхідного для створення власного бізнесу у переважній частині заробітчан. Адже сама мотивація їхнього виїзду на заробітки за кордон обумовлювалась неспроможністю «знайти власне місце у житті» на батьківщині. До того ж сфера їхньої трудової діяльності за кордоном концентрується як правило в середовищі низько кваліфікованих робіт, що вже саме по собі не сприяє формуванню лідерських амбіцій та відчуття відповідного суспільного статусу. По-третє, у своїй масі українські трудові мігранти працюють в напівлегальному режимі. Звідси постійний «страх» до відкритої конкуренції, невміння раціонально будувати стосунки з владою (як своєї держави, так і країни перебування), недовіра до владних інституцій як таких, намагання «не засвічувати» своїх доходів. І нарешті, по-четверте, працівники органів місцевої влади не звикли сприймати своїх співвітчизників, що перебувають на заробітках за кордоном, у ролі потенційних інвесторів чи взагалі серйозних партнерів для співпраці. Відтак, навіть при наявності грошей і бажання інвестувати їх в економіку свого регіону, трудові

мігранти, швидше за все, наштотвхнуть на цілу низку суб'єктивних проблем та інших демотивуючих факторів у стосунках із владою, що значно ускладнять реалізацію їхніх «благих намірів».

Водночас, слід визнати, що внутрішні інвестиції, в тому числі і акумульовані за рахунок зазначених «нетрадиційних» джерел (заробітчани, тіньовий сектор і домашні господарства) мають не лише високий потенціал з погляду можливого впливу на економічний розвиток регіонів, але також несуть у собі низку ризиків, які місцева влада повинна вміти своєчасно ідентифікувати та запобігати їхньому переростанню у серйозні проблеми (рис. 11.7).

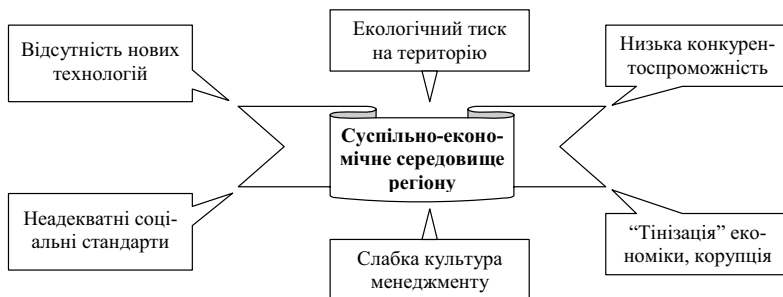


Рис. 11.7. Основні ризики внутрішнього інвестування з погляду суспільно-економічного розвитку регіонів

Основна маса внутрішніх інвестицій здійснюється на базі діючих виробничих технологій та управлінських схем. Відтак, існує своєрідна загроза, що інвестиційний ресурс, який акумулюється вітчизняними підприємцями, значною мірою спрямовується на підтримання діючої господарської та соціальної інфраструктури, відтворення звичних моделей управління, використовується в умовах економічної інертності, низького рівня інноваційності виробництва. Все це може консервувати діючу модель господарського розвитку регіону, з притаманними їй «родинними гріхами» – енергозатратністю, низькими екологічними стандартами, непрозорістю фінансових операцій, а відтак не забезпечувати подолання існуючих сьогодні економічних проблем, насамперед, – тіньової економіки та корупції, а також низької конкурентоспроможності вітчизняної продукції на зовнішніх ринках.

У цьому контексті іноземні інвестиції є саме тим важелем фінансового «балансування» регіональної економіки, який дозволяє запобігати усім вищезазначеним проблемам. Адже закордонний інвестор вкладає гроші з метою створення конкурентоспроможних на світовому ринку виробництв, а переважна частина його про-

дукції часто спрямовується власне на експорт. Крім того, іноземні фірми приносять із собою сучасні технології виробництва та менеджменту, нову культуру та етику бізнесу, а такі явища як корупція чи тіньова економіка серед іноземних інвесторів зустрічаються на кілька порядків рідше, ніж у вітчизняних.

Проте не слід забувати, що іноземний інвестор, так само, як і його український колега, є лише суб'єктом підприємницької діяльності, а отже шукає власної вигоди та намагається максимально реалізувати свій економічний інтерес. Зрозуміло, що такий інтерес не завжди збігається з інтересом приймаючої сторони, а подекуди може навіть іти врозрід із пріоритетами регіонального розвитку. Саме тому повинен існувати «здоровий» баланс між внутрішніми та зовнішніми інвестиціями, а працівники органів місцевої влади, які працюють з іноземними інвесторами мають чітко усвідомлювати інтерес своєї території та знати можливі загрози з боку іноземних інвесторів.

Таким чином, місцева влада повинна володіти і вміти користуватися відповідним арсеналом засобів запобігання інвестиційним ризикам як внутрішнього характеру, так і іноземного походження. Першим таким інструментом, як уже зазначалось, є витримування адекватного балансу між внутрішнім та зовнішнім інвестуванням та забезпечення реалізації інтересів відповідних інвесторів. У цьому разі в регіоні виникає здорове конкурентне середовище, коли як одні, так і інші інвестори намагаються самотужки контролювати коректність поведінки своїх «візаві». В разі найменших порушень відкритої та чесної конкуренції, не кажучи вже про загрози чи зловживання, вони неодмінно апелюватимуть до влади з метою дотримання «статусу кво».

Другим, не менш важливим інструментом ведення регіональної політики узгодження інтересів українських та іноземних інвесторів є розробка концепцій сталого економічного зростання регіонів. Такі концепції передбачають наявність чітких пріоритетів регіонального розвитку, вимог до інвесторів та критеріїв їхньої оцінки в системі: фінансування економічних проектів – екологічна безпека території – інноваційний розвиток регіону.

І, нарешті, третя група факторів балансування внутрішніх та зовнішніх інвестицій на регіональному рівні пов'язана зі створенням належної інституційної інфраструктури, яка б уможлиблювала узгодження інтересів регіону, з інтересами внутрішніх та зовнішніх інвесторів у поточному режимі, тобто безпосередньо на стадії виникнення найменших суперечностей чи неузгодженостей. Головними елементами такої інфраструктури, виходячи з досвіду наших західних сусідів, повинні стати агенції регіонального розвит-

ку, торгово–промислові палати та їхні філії, асоціації підприємців і роботодавців, виконавчі органи єврорегіонів, науково–консалтингові центри тощо.

11.4. Механізми просування економічних інтересів регіону за межами держави

Інвестиції та інвестиційні процеси останнім часом відіграють все помітнішу роль в економічному житті України. Це стосується як забезпечення загальнонаціональних інтересів держави, так і вирішення проблемних питань окремих територій, областей, районів, міст і навіть містечок. Присутність іноземних інвесторів вже не є чимось надзвичайним чи особливим. Тому просування економічних інтересів за межами держави, включаючи налагодження добрих ділових взаємостосунків з представниками закордонних держав, органів місцевої влади іноземних регіонів чи підприємцями відповідних країн мають особливу вагу та значення з погляду розвитку ділової активності українських регіонів. Вони стають не лише запорукою плідної співпраці у майбутньому, але і знімають з плечей регіональної влади левову частку проблем та ускладнень, котрі можуть з'явитись внаслідок виникнення тих чи інших конфліктних ситуацій. Недопущення таких проблем можливе лише на основі відповідних знань про особливості та ефективні форми роботи з іноземними інвесторами, аспекти їх мотивації та характерні риси поведінки, суть інвестиційного процесу, його механізми та фактори динаміки. Успішна робота представників влади з інвесторами є запорукою формування сприятливого інвестиційного клімату регіону, чинником залучення додаткових інвестиційних ресурсів у його розвиток, засобом становлення привабливого економічного іміджу території та держави загалом.

Часто закордонні партнери, включаючи достатньо впливових бізнесменів, нарікають на те, що невміння і небажання місцевих чиновників залучати іноземний капітал є головною перешкодою на шляху подолання Україною кризового стану, формування конкурентоспроможної ринкової економіки, вирішення численних регіональних проблем. Більше того, подекуди в засобах масової інформації з'являються відверті висловлювання представників європейського бізнесу про те, що неадекватні дії української влади змушують їх залишати український ринок, формуючи негативне реноме нашої держави у світі⁴.

Можливо не завжди такі твердження мають рацію, але саме так оцінюють ситуацію закордонні партнери. І тут мало усвідомлювати, що головна проблема не у «відсутності бажання». Потрібно усу-

вати існуючі прогалини у системі кадрового забезпечення місцевої влади: у знаннях, у навичках спілкування, у вмінні довести власну точку зору і відстояти інтереси свого регіону. Адже робота з іноземними інвесторами потребує неабиякої ерудованості та кмітливості, наявності доброї інформаційної підготовки, оскільки більшість закордонних підприємців мають значний досвід діяльності у своїй сфері, глибоко обізнані з інструментами і засобами ведення маркетингової політики та PR–кампаній, техніками ділового спілкування тощо.

Таким чином, крім заходів з підтримки іноземного інвестора в його виборі на користь певної держави чи регіону, а також для повноцінного забезпечення існуючих інвестиційних потреб території, необхідно формувати цілісну систему заходів із залучення іноземних інвестицій. По суті, це означає, що для задоволення потреби в іноземних інвестиціях певного регіону чи території повинна існувати відповідна комплексна маркетингова програма. Ця програма має спрямовуватись на вирішення низки завдань, орієнтованих на популяризацію інвестиційних можливостей території. Вона може мати лише регіональний характер, оскільки відображення пріоритетних сфер щодо залучення іноземних інвестицій повинно базуватись на аналізі природно–ресурсного, інтелектуального, технологічного та інфраструктурного потенціалу, що в загальнонаціональному масштабі видається малореальним, з огляду на значну диференціацію згаданих показників у регіональному розрізі.

Базовим елементом маркетингової інвестиційної стратегії регіону є визначення пріоритетних сфер і сегментів для потенційного залучення іноземних інвестицій. В залежності від специфіки регіону і з огляду на сучасні тенденції розвитку світової економіки такими сферами можуть стати:

- інформаційні технології та галузі електроніки;
- машино– та приладобудування;
- легка промисловість;
- продовольчий комплекс (сільське господарство та переробка);
- сфера туризму та рекреації, готельне господарство;
- транспортна інфраструктура і транспортні технології;
- високотехнологічні та наукоємні виробництва галузей ВПК, медицини;
- банківський сектор;
- сфера послуг, наука, освіта.

У залежності від вибору пріоритету, створюється цілеспрямована система пропагування можливостей регіону щодо можливостей його реалізації. Вона повинна включати як комплекс заходів регулятивно–стимулюючого характеру (наприклад, надання ре-

жиму максимального інформаційного сприяння, спрощених процедур реєстрації, або навіть окремих фіскальних преференцій), так і цільову роботу з інвесторами відповідної категорії щодо реалізації їхніх проєктів, а також пропаганду та рекламу регіону через канали розповсюдження комерційної інформації.

Наприклад, південні аграрні регіони можуть обрати для себе продовольчий напрям залучення іноземних інвестицій; транзитні західні – транспортно–інфраструктурний; гірські та приморські, а також історичні та культурні центри – туристично–рекреаційний, а ті території, де немає достатньо сприятливих природних чи гео-економічних умов цілком реально здатні орієнтуватись на розвиток банківського, технологічного чи науково–освітнього напрямку інвестування з–за кордону.

Реалізація описаної концепції залучення іноземних інвестицій значно полегшується у разі застосування так званої дзеркальної моделі формування територіальної спеціалізації. Така модель може бути втіленою в життя на основі розвитку міжрегіонального співробітництва з однією із схожих за своїми природно–географічними та гео економічними властивостями територій закордонних розвинутих держав. В цьому разі досвід, галузева спеціалізація та інфраструктурна організація вказаної території ніби віддзеркалюються на українському ґрунті. Крім того, додатковим позитивним фактором стає можливість залучення інвестицій із вказаного зарубіжного регіону, відповідні підприємства якого мають добрий досвід налагодження та організації тих чи інших виробництв, а також певні гарантії успішної реалізації своїх проєктів, підкріпленні на владному рівні угодами про міжрегіональне співробітництво.

Єдиним обмежуючим фактором описаної моделі формування інвестиційної спеціалізації регіону є труднощі у знаходженні регіону у високорозвинутій державі, який би за своїми характеристиками та параметрами був подібним до відповідного українського, а його владні органи виявляли б інтерес до укладення згаданої міжрегіональної угоди та розвитку двостороннього співробітництва.

В цьому сенсі можна виділити, наприклад, перспективи співпраці Львівської області із федеральною австрійською землею Штирією. Обидві території володіють приблизно однаковою економіко–географічною характеристикою та господарським потенціалом. Наявність передгірних і гірських територій, зон, сприятливих для розвитку туризму і рекреації, наукових інституцій відповідного профілю, рівня промислового розвитку обох регіонів, дозволяють говорити про суттєві перспективи їхньої співпраці та значні можливості щодо використання Львівщиною досвіду свого західного партнера у різних сферах суспільно–економічного життя області.

Дієвим важелем підвищення інвестиційного рейтингу території є також формування її так званої інвестиційної карти. Ця карта повинна охоплювати всю територію певного регіону із зазначенням місць та напрямів реалізації певних інвестиційних проєктів. Найбільш доцільними вказані карти є в розрізі окремих районів, а на основі районних карт можуть формуватись і відповідні укрупнені карти областей. Головний наголос в них повинен робитись на конкурентних перевагах регіону, його унікальності та неповторності (але все це має висвітлюватись в контексті перспективи реалізації інвестиційних проєктів та досягнення іноземними інвесторами своїх цілей і завдань у них). Ознайомлення з такою картою дозволяє іноземному інвестору не лише бачити сферу потенційного застосування власного капіталу, але й орієнтуватись у загальній перспективі території, планувати гіпотетичні напрями розвитку кооперації та розширення виробництва.

Найкрупніші і найбільш важливі інвестиційні проєкти, з тих, що знаходяться на інвестиційній карті (так звані функціональні ядра інвестиційного розвитку території) доцільно просувати в індивідуальному режимі. Для цього вони повинні бути особливо ретельно виписані, з чітким визначенням гарантій повернення вкладених коштів для інвестора (участь у прибутках, страхування ризику, передача у концесію чи короткотермінове володіння об'єктами інвестування) та окресленням перспектив майбутньої реалізації цих проєктів, а також пропагуватись на різних рівнях міжнародного співробітництва – від регіональних ділових зустрічей до переговорів на урядовому щаблі (доцільно також докладати зусиль, щоби вказані особливо важливі проєкти потрапили до інвестиційного пакету, що презентується на найвищому державному рівні).

Вказані проєкти мають охоплювати найбільші за обсягами залучення потенційних інвестицій проєкти, або ті, що здатні принести регіону суттєві переваги у майбутньому (розбудова транспортних магістралей та відповідної інфраструктури у транзитних західних областях, реалізація проєктів з модернізації шахт у Донбасі, створення потужних центрів туристичної інфраструктури на південному узбережжі Криму та в Одеській області, створення об'єктів сучасної агроіндустрії в Херсонській та Миколаївській областях, південному сході України).

Особлива увага до ключових інвестиційних проєктів в регіоні підсилюється тим, що їхня реалізація дозволяє досягати не лише використання переваг від безпосереднього вкладення коштів у задіяні в них підприємства, але і створювати мультиплікуючий ефект, коли інвестиція в одне підприємство пожвавлює весь виробничий цикл, від постачальників і дистриб'юторів продукції до роздрібних

торгівельних мереж та закладів громадського харчування. Більше того, отримує додатковий імпульс легка та харчова промисловість, сфера послуг, фінансовий сектор, а відтак і розвиток підприємництва та пов'язане з ним соціальне забезпечення.

Іншим важливим напрямом реалізації інвестиційного потенціалу території є цілеспрямована пропагандистська робота. Вона включає у себе кілька різних напрямів. По–перше, це робота владних інституцій з поширення сприятливої для себе інформації про регіон та його інвестиційні можливості на різних міжнародних зустрічах, ділових переговорах, семінарах, конференціях тощо. По–друге, варто виділити таку форму роботи з потенційними іноземними інвесторами, як виставки та ярмарки. Це особливий вид маркетингової діяльності, який вимагає не лише грамотного експонування інвестиційних пропозицій регіону, але й умілої інтерактивної роботи з їх презентації. Адже, згідно теорії реклами, людина сприймає інформацію через три канали: слух, зір і відчуття, і якщо інформація поступає відразу через усі три, тоді й результат буде найкращим. Експозиційні матеріали діють лише на зорові подразники, а на два інших повинні впливати саме ті фахівці, що беруть участь у презентуванні інвестиційних можливостей. З огляду на це, вказані виставки та ярмарки мають проводитись за участю відповідних, належно підготовлених спеціалістів. Тому до їх організації доцільно залучати регіональні торгово–промислові палати, виставкові центри, компанії, що спеціалізуються на цьому виді діяльності.

По–третє, пропагування інвестиційних можливостей регіону можна успішно проводити на основі використання існуючих медіа можливостей та засобів масової інформації. Насамперед, варто виділити роботу в міжнародній інформаційній мережі інтернету, де можна вдало розмістити найбільш актуальну інформацію про інвестиційні пропозиції регіону. Така інформація може супроводжуватись промоційними засобами пропагування регіону за кордоном (створення сприятливого іміджу, як території з перспективними інвестиційними можливостями).

По–четверте, це співпраця з торгово–економічними місіями у складі посольств України за кордоном. Кожна з таких місій у своїй діяльності покликана сприяти налагодженню ефективних економічних взаємозв'язків українських підприємств із іноземними партнерами відповідно до країни розташування. Звичайно, працівники місії навряд чи проведуть для вас маркетингове дослідження, але розповсюдити надану інформацію про інвестиційні потреби регіону чи навіть репрезентувати кілька уже сформованих інвестиційних проектів вони зможуть.

По-п'яте, використання потенціалу недержавних громадських організацій та наукових установ. Окремі з них навіть спеціалізуються на відповідній діяльності, покликаній сприяти реалізації інвестиційного потенціалу українських регіонів, інші можуть включитись до цієї роботи на основі отримання грантів, треті – зараховують цей пункт до своєї статутної діяльності, і вразі звернення органів державної влади цілком реально можуть його розвивати. Наукові ж інституції та навчальні заклади у більшості своїй також приділяють значну увагу проблемам розвитку інвестиційного потенціалу території. Це знаходить своє відображення в наукових публікаціях, дослідженнях, студентських роботах, дипломах, дисертаціях тощо. Однак часто науковий матеріал, інколи дуже потрібний і своєчасний, так і залишається на полицях бібліотек, припадаючи пилом. Налагодження тісних контактів з відповідними закладами сприятиме не лише повнішому використанню уже існуючих розробок щодо можливостей залучення іноземних інвестицій, але й дозволить зорієнтувати їх на прикладні проблеми, посилити роботу в цьому напрямі і, як наслідок, отримати добрі результати та надійну перспективу щодо формування інвестиційно-маркетингових програм регіону. Важливе місце у процесах активізації регіонального співробітництва займають громадські організації та їх об'єднання. Агенції та фундації регіонального розвитку формують систему співпраці органів влади з громадськістю, механізми залучення донорських коштів, сприяють підвищенню прозорості влади⁵.

Усі зазначені напрями роботи територіальних органів державної влади чи місцевого самоврядування можуть бути малоефективними чи навіть зведеними нанівець у разі відсутності громадської підтримки з боку місцевого населення, відсутності розуміння підприємців, інтелігенції, пересічних громадян щодо необхідності надходження іноземних інвестицій в економіку регіону, їх ролі та значення, свого місця у процесах залучення закордонного капіталу, а також тих переваг чи недоліків які чекатимуть на них у разі реалізації конкретних інвестиційних проектів.

З метою забезпечення громадської підтримки обраного курсу на максимальну реалізацію інвестиційного потенціалу регіону, істотного значення набуває фактор цілеспрямованого забезпечення населення всебічною інвестиційною інформацією. Головними важелями цього процесу є такі.

- Проведення міжнародних форумів із широким залученням керівників об'єднань підприємців, бізнес-асоціацій, консалтингових фірм, місцевих лідерів політичних партій, громадських організацій. Є значний рівень імовірності того, що отримана ними інфор-

мація буде спроектована на очолювані ними структури, а відтак – широко розповсюджена серед населення регіону.

- Організація тренінгів для підприємців щодо питань роботи з іноземними інвесторами, підготовки та реалізації інвестиційних проектів, рекламування своїх можливостей та виробничого потенціалу на закордонних ринках.

- Підготовка семінарів для працівників органів місцевого самоврядування в малих містах і районах, покликаних довести інформацію щодо роботи з іноземними інвесторами, напрямів залучення іноземних інвестицій, форм і методів пропагування інвестиційних можливостей території за кордоном.

- Проведення громадських слухань з питань залучення іноземних інвестицій у територіальному розрізі. Такі слухання дозволяють працівникам органів державного управління та місцевого самоврядування відкрито обмінюватись думками з науковцями, підприємцями, діючими інвесторами, громадськими лідерами, всіма небайдужими з приводу перспектив і пріоритетів іноземного інвестування в економіку регіону та його владної підтримки.

- Організація інвестиційних ярмарок із запрошенням на них потенційних інвесторів з–за кордону та презентацією інвестиційних потреб і можливостей регіону.

- Налагодження роботи ділових бірж, за участю вітчизняних і закордонних підприємців з метою налагодження особистих контактів і обговорення можливостей реалізації спільних інвестиційних проектів.

- Проведення наукових конференцій на задану тематику за участю працівників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємців, іноземних інвесторів тощо.

Окремо в цьому переліку варто виділити налагодження ефективної роботи та співпраці органів влади з торгово–промисловими палатами, їх взаємодії з іноземними інвесторами і торгово–промисловими палатами відповідних країн, а також роботу з громадськими організаціями щодо спільної розробки та участі в отриманні грантів з метою адаптації досвіду сусідніх країн Східної Європи на українському ґрунті.

Всі перераховані важелі повинні діяти взаємоузгоджено та збалансовано, в структурі єдиної системи маркетингових зусиль регіону. Зрозуміло, що нереально охопити весь спектр пропонованих заходів одночасно, але на основі вибору тих із них, які можуть бути використані в умовах якоїсь конкретної території, слід формувати цілісну маркетингову стратегію, яка б узгоджувала їх як у часовому вимірі, так і в територіальному та сутнісно–змістовому аспектах.

Враховуючи, що сучасна глобалізована економіка вимагає док- ладання все більших зусиль до ефективного існування регіону в системі міжнародної конкуренції, а глобальний ринок в добу фор- мування нової, так званої «е-економіки» (електронної економіки) змушує суб'єктів ринкового процесу та владні інституції стикати- ся з небаченими за своєю потужністю та інтенсивністю інфор- маційними потоками, важливого значення, з точки зору перспек- тиви залучення іноземних інвестицій, набуває представлення тер- иторії у всесвітній мережі «Інтернет». Доступ до всесвітніх дже- рел розповсюдження рекламної та пропагандистської інформації сьогодні є відносно нескладним. Кожне підприємство, організація, орган влади чи місцевого самоврядування можуть безперешкодно експонуватися у «всесвітній павутині». Звичайно, можна зрозумі- ти існуючі проблеми української влади, пов'язані з низьким рівнем комп'ютеризації, не кажучи вже про доступ до інтернет-ресурсів. Але кожна велика інвестиція починається саме з малої інформації. Тому сподіватися на участь у світових економічних процесах, не маючи елементарних для сучасної економіки засобів для спілку- вання зі світом видається малоперспективним.

З огляду на уже згадувану конкуренцію, створення власної веб- сторінки, її дизайну та змістового наповнення для регіональних ор- ганів влади чи місцевого самоврядування стає сьогодні просто ви- могою часу. Особливого значення при цьому повинно надаватися інформативності та цікавості такої веб-сторінки для потенційного інвестора. По-перше, вона повинна містити оригінальні аргументи на користь того чи іншого регіону щодо можливості реалізації в нь- ому серйозних інвестиційних проектів (рекламні гасла на кшталт «сприятливий континен-тальний клімат», «вигідне географічне інвестування» чи «кваліфікована робоча сила» видаються не лише малопрофесійними, але й негативними з погляду кінцевого резуль- тату). По-друге, має бути чітка і конкретна інформація для інве- стора про те, який очевидний резон (зиск) він матиме від реалізація інвестиційного проекту саме в цьому регіоні.

По-третє, необхідно подавати оперативні статистичні дані про розвиток регіону, його економічну динаміку, перспективи та стра- тегічні плани розвитку, конкретну діяльність у напрямі їх реалізації. По-четверте, обов'язково має фігурувати, звичайно, у разі наявності, досвід реалізації вже існуючих в межах території закордонних інве- стиційних проектів, зазначатися їхня ефективність та позиція інвесто- ра щодо перспектив розвитку власного бізнесу в регіоні. По-п'яте, веб-сторінку не можна перевантажувати зайвою інформацією, адже інвестори люди зайняті і їм ніколи «гортати» масиви несистематизо- ваної, хаотичної інформації у пошуках якогось «здорового зерна».

Практично всі країни світу, які зацікавлені у залученні іноземних інвестицій, мають власні тематичні сайти, об'єднані у мережу агенцій сприяння інвестицій (www.ipanet.net). Ця мережа забезпечує доступ в режимі реального часу до всіх джерел що стосуються інвестицій, надає пошук у базах даних економічних досліджень і товарних ринків, законодавства, що стосується інвестиційної діяльності, спеціальних інвестиційних режимів. Ця мережа є частиною багатостороннього агентства з гарантування інвестицій (MIGA), яке входить до складу групи Світового банку і сприймається сприянням залученню іноземних інвестицій в країни з перехідною економікою, шляхом страхування ризиків.

Іноземні інтернет-портали створюються на підставі наступних принципів:

- якісне інформаційне наповнення, лаконічність інформації;
- доступність, адекватність та оперативність інформації;
- зручна система орієнтування в інформації, розміщеній на веб-сторінці;
- наявність англomовної версії веб-сторінки.

Отже, узагальнену схему формування сприятливого інвестиційного іміджу території можна зобразити наступним чином (рис. 11.8).

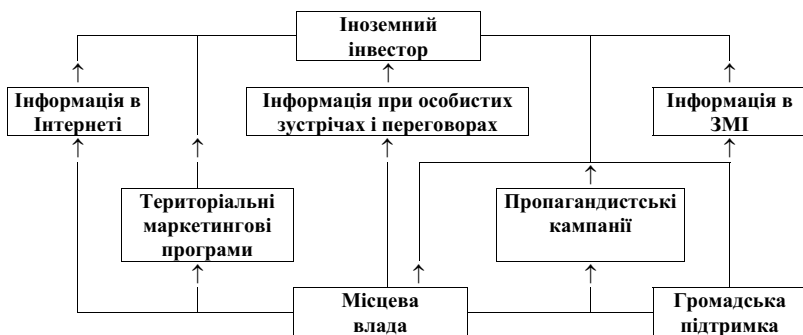


Рис. 11.8. Канали формування інвестиційного іміджу території

Поряд з реалізацією заходів з формування інвестиційного іміджу регіону, доцільно розглянути й інші, менш глобальні засоби просування його економічних інтересів за кордоном. Одним з найдієвіших серед них є розповсюдження рекламної інформації. Воно передбачає формування та адресну передачу зацікавленим групам економічних агентів відповідних інформаційних повідомлень. Такі повідомлення можуть стосуватись як окремих інвестиційних проєктів, так і можливостей чи потреб регіону в інвестиційних ресурсах загалом. Надходити така інформація може як через Інтернет

(електронна пошта), так і звичайний поштовий зв'язок, а також оголошення в засобах масової інформації.

Не можна оминати увагою участі місцевих підприємців у міжнародних виставках (особливо престижних, наприклад, Ганноверській виставці чи Познанських торгах). Такі виставки дозволяють одночасно здійснювати огляд сучасного стану певної галузі та демонструвати власні можливості у цій сфері.

Міжнародні виставки є своєрідними «базами даних» ринкової інформації, на яких до того ж працюють кваліфіковані фахівці—консультанти, спроможні надати всю необхідну технічну інформацію, не завжди відкриту для преси. Крім того, всі великі міжнародні виставки це і доступ до світових довідкових служб, і широкі можливості налагодження особистих контактів з іноземними інвесторами.

Участь у міжнародній виставці потребує особливої та ретельної підготовки. Західні фірми ніколи не економлять на цьому процесі, оскільки зайва економія – це ризик втрати перспективи. Демонстраційні стенди повинні бути виконані на високому художньому, естетичному та змістовному рівні, відображати найбільш важливі інвестиційні проекти регіону. Будь-яка недбалість може трактуватись як непрофесійність, а відтак і відштовхувати потенційних інвесторів.

Позитивний результат можуть дати такі відносно недорогі та нестандартні рішення, як розповсюдження сувенірів з відповідними логотипами, виступи своїх художніх колективів, що є в цей час на гастролях у країні, де проводиться виставка, спеціальні запрошення для «іміджевих» осіб з пропозицією оглянути експозицію. При цьому міжнародні виставки слід активно використовувати як джерело інтенсивних контактів з закордонними засобами масової інформації, створення сприятливого іміджу території, запрошення з візитами відповідних посадових осіб і представників іноземних ділових кіл.

Загалом описані вище засоби є лише базовим інструментарієм в роботі з діловими партнерами регіону в реалізації його зовнішньо-економічної діяльності, спрямованої на посилення ділової активності та покращення інвестиційного клімату. Проте без їх використання та просування економічних інтересів регіону за кордоном, ефективність заходів місцевої влади з наповнення реального змістом політики розвитку ділової активності та інвестиційної діяльності підприємців регіону суттєво знижується, особливо в умовах реалізації Україною стратегії європейської інтеграції.

Висновки до розділу

Підвищення ділової активності в регіональному вимірі, пов'язане не тільки з особливостями економічної політики уряду, але й,

значною мірою, зі здатністю владних інституцій окремих регіонів, а також органів місцевого самоврядування забезпечувати формування адекватного інвестиційного клімату в межах відповідної території та налагоджувати ефективне співробітництво з діючими та потенційними інвесторами.

Закордонний досвід показує, що суттєвому зростанню ефективності місцевої влади в напрямі активізації підприємницького середовища регіонів, сприяє значна децентралізація системи адміністративних повноважень на основі принципу субсидіарності, яка супроводжується закріпленням за місцевими владними інституціями чітко фіксованої частини (відсотку) бюджетних надходжень. В цьому разі, виникає достатня владна мотивація, яка, з одного боку, стимулює активізацію співпраці регіональної влади з інвесторами, а з іншого, спонукає місцевих чиновників економніше використовувати бюджетні кошти.

Головним завданням у процесі активізації ділової активності в регіонах є балансування інтересів українських і закордонних інвесторів, а також узгодження економічних пріоритетів розвитку території з підприємницькими мотивами інвестуючої сторони. В цьому сенсі пріоритетного значення набуває уникнення основних ризиків інвестиційної діяльності для населення відповідного регіону (високе екологічне навантаження, марнотратне використання ресурсів, структурна монофункціональність, низька технологічність бізнесу) та уміння ефективно використовувати ресурсний потенціал відповідної території в інвестиційному процесі.

Одним з найбільш перспективних підходів, спрямованих на вирішення цих та інших, пов'язаних із ними завдань, є розвиток регіонів на основі використання інструментів стратегічного планування. Такі інструменти, поряд з іншим, повинні передбачати застосування маркетингових важелів підвищення інвестиційної привабливості території, розробку та пропагування відповідних інвестиційних карт регіонів, налагодження тісної взаємодії з відповідними державними інституціями та дипломатичними представництвами України за кордоном, системне освоєння сучасних електронних засобів комунікації та роботи на світовому ринку.

Важливу роль у процесі формування та реалізації стратегічних планів регіонального розвитку, особливо в частині підвищення ділової активності та залучення внутрішніх і закордонних інвестицій, повинні відігравати постійні контакти місцевої влади з громадськістю регіону та відповідними інституціями, що представляють інтереси тих чи інших суспільних груп (об'єднаннями науковців, бізнес-асоціаціями, громадськими організаціями тощо). В цьому сенсі незамінним інструментом стимулювання ділової активності

регіонів є проведення сучасних комунікативних заходів, зокрема: громадських слухань, дискусійних «круглих столів», експертних дебатів, обговорень у місцевій пресі, регіональних референдумів.

Джерела та коментарі

¹Бальцерович Л. Свобода і розвиток. Економіка вільного ринку / Переклад з польської. – Львів, 2000. – С. 23–24.

²Гінзбург О. Сапери інвестиційного поля // Дзеркало тижня. – 2003. – № 1 (426). – С. 10.

³Маяковський С., Сотникова Л. Капітальні інвестиції на Львівщині у 2004 році // Зовнішньоекономічний кур'єр. – 2005. – № 3–4. – С. 9–12.

⁴Зубрицька М. Інвестиційний бум, який більше схожий на бунт // Аргумент–влада. – 2005. – № 18 (181). – С. 10.

⁵Федів І. Співпраця міст як базовий чинник стратегії економічного розвитку // Зовнішньоекономічний кур'єр: Спецвипуск за результатами конференції «Залучення польського досвіду підтримки експортної діяльності підприємств». – <http://www.tpp.lviv.net/zek/>.

12.1. Напрями удосконалення державного регуляторного клімату у секторі малого підприємництва

Досвід розвинених держав свідчить, що існує достатньо тісна залежність між рівнем розвитку сектору малого підприємництва (далі – МП) та рівнем соціально–економічного розвитку регіону. Загальновідомою є економічна роль сектору МП (значна частка у ВВП, зайнятості населення, формуванні конкурентного середовища тощо). Водночас сектор МП утворює ядро середнього прошарку населення, який відіграє економічно стабілізуючу роль. В цьому контексті одне з ключових завдань економічної політики органів державного управління повинно проявлятися у провадженні регуляторної політики, яка сприятиме створенню належних умов для ефективної діяльності підприємств сектору МП та їх розвитку.

Загалом теоретичні рекомендації регіональним органам державного управління щодо розвитку підприємництва знайшли своє відображення у наукових працях науковців: З. Варналія, Л. Воротіної, М. Долішнього, М. Козоріз, В. Кредісова, В. Мікловди, Д. Полюги С. Реверчука, Й. Ситника, С. Соболя та багатьох інших. Водночас потребують постійного моніторингу та вивчення питання ефективності використання ресурсного забезпечення та функціонування малих підприємств.

Аналіз стану розвитку сектору МП регіону (на прикладі Львівської області) дозволив виявити, що кількість підприємств сектору МП щороку зростає (причому фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності – особливо швидкими темпами). Створення нових малих підприємств є одним із завдань більшості регіональних програм розвитку МП. Причому це завдання досягається практично

у всіх областях України, що вважається позитивним. Водночас малі підприємства є ефективними лише за конкретних умов і лише ефективні малі підприємства роблять в загальному народногосподарському плані внесок у розвиток економіки та забезпечення зайнятості.

На наш погляд, повноцінні висновки щодо ефективності функціонування сектору МП можна зробити, порівнюючи базові кількісні та якісні показники його розвитку та ефективності використання ресурсів у галузевому розрізі, з великими та середніми підприємствами, з підприємствами сектору МП інших регіонів України, з підприємствами зовнішнього ринку.

Найбільша кількість суб'єктів сектору МП Львівської області функціонує у сфері торгівлі та послуг з ремонту – 36,4 %, промисловості – 18,1 % та операцій з нерухомістю – 15,8 % (таблиця 12.1). Найменша – у сферах управління, освіти, охорони здоров'я, колективних, громадських та особистих послугах, а також у сільському господарстві. Саме в останніх двох галузях бачиться потреба у збільшенні кількості малих підприємств, оскільки у практиці розвинених держав сектор МП у цих галузях представлений значною кількістю суб'єктів господарювання.

Якщо проаналізувати частку малих підприємств у економіці області, то можна зробити висновок, що в окремих галузях питома вага суб'єктів МП є особливо значною, проте невисокою є питома вага у обсязі реалізованої продукції (наданих послуг) області. Це готелі та ресторани – 98,6 % (проте частка сектору МП у обсязі реалізованої продукції (послуг) цієї галузі області складає лише 58,1 %), операції з нерухомістю – 94,0 % (у обсязі реалізованої продукції (послуг) – 40,1 %), колективні, громадські та особисті послуги – 93,9 % (у обсязі реалізованої продукції (послуг) – 30,9 %). Водночас, найнижча питома вага малих підприємств у загальній кількості суб'єктів підприємницької діяльності області спостерігається у сільському господарстві – 76,3 % (у обсязі реалізованої продукції (послуг) – лише 13,1 %).

Частка реалізованої продукції малими підприємствами за більшістю галузей економіки є низькою: промисловість – 6,5 %; торгівля та послуги з ремонту – 6,4 %; транспорт – 5,6 %. Низько ефективним можна визнати господарювання суб'єктів сектору МП у сільському господарстві, в якому присутні 76,3 % малих підприємств, залучено 27,4 % від загальної чисельності працюючих та виготовляється лише 13,1 % загального обсягу продукції (робіт, послуг) галузі.

Найбільш ефективно використовують ресурси суб'єкти сектору МП таких галузей економіки, як: торгівля та послуги з ремонту; будівництво; готелі та ресторани; транспорт (табл. 12.2). Найнижчі показники спостерігаються у сільському господарстві. Водночас, фондовіддача

основних засобів у суб'єктів сектору МП більшості галузей економіки є не високою. Лише у будівництві, торгівлі та готельному і ресторанному господарствах суб'єкти сектору МП одержують з однієї гривні, вкладеної в основні засоби більше, ніж одну гривню реалізованої продукції (послуг) на рік. Фондовіддача основних фондів у промисловості, сільському господарстві, транспорті, сфері послуг є низькою. На наш погляд, можна зробити висновок, що малі підприємства саме цих галузей найменш ефективно використовують власну матеріально-технічну базу та є найменш конкурентоспроможними.

Таблиця 12.1

Питома вага кількості підприємств, працюючих та реалізованої продукції (послуг) сектору МП Львівської області за галузями економіки у 2004 році¹

Галузь економіки	Питома вага кількості підприємств, %		Питома вага реалізованої продукції (робіт, послуг), %		Питома вага зайнятих, %	
	у секторі МП	у відповідній галузі економіки області	у секторі МП	у відповідній галузі економіки області	у секторі МП	у відповідній галузі економіки області
Сільське господарство	3,7	76,3	1,9	13,1	7,5	27,4
Промисловість	18,1	84,1	17,9	6,5	23,3	17,2
Будівництво	7,0	85,8	9,8	19,7	10,3	34,2
Торгівля та послуги з ремонту	36,4	88,2	48,8	6,4	24,1	45,7
Готелі та ресторани	6,6	98,6	2,8	58,1	6,3	77,1
Транспорт	5,2	90,7	5,3	5,6	5,6	12,1
Операції з нерухомістю	15,8	94,0	9,8	40,1	14,4	47,1
Управління	0,1	87,5	0,1	26,3	0,1	30,6
Освіта	0,7	93,4	0,4	35,1	1,1	42,3
Охорона здоров'я	1,4	88,2	0,8	8,9	1,6	16,3
Колективні, громадські та особисті послуги	3,8	93,9	1,8	30,9	4,9	52,8

Водночас озброєність основними фондами є найвищою у сільському господарстві – 54,0 тис. грн/ос.; промисловості – 37,7 тис. грн/ос.;

колективних, громадських та особистих послугах – 37,0 тис. грн./ос., а також у галузі операцій з нерухомістю – 134,6 тис. грн./ос. та управління – 223,8 тис. грн/ос. В цілому можна зробити висновок про високу фондоозброєність підприємств сектору МП та недостатньо високу ефективність використання основних фондів.

Необґрунтовано високим є рівень витрат на оплату праці до товарообороту у сільському господарстві – 28,6 %, у сфері управління – 20,5 %; операціях з нерухомістю – 23,7 %.

Таблиця 12.2

Основні показники ефективності використання ресурсного забезпечення та фінансово–господарської діяльності підприємств сектору МП Львівської області за галузями економіки у 2004 році²

Галузь економіки	Продуктивність праці, тис. грн/ос.	Рівень витрат на оплату праці до реалізованої продукції (послуг), %	Середньомісячна заробітна плата 1 працівника, грн	Фондовіддача основних засобів, грн/грн.	Коефіцієнт оборотності оборотних активів	Рівень рентабельності, %	Фондоозброєність, тис. грн/ос.
Сільське господарство	6,8	28,6	162,0	0,13	0,68	–0,8	54,0
Промисловість	21,2	15,8	279,4	0,56	1,43	–3,0	37,7
Будівництво	26,5	16,2	357,8	2,20	1,86	3,9	12,1
Торгівля та послуги з ремонту	56,8	5,5	260,3	3,99	2,1	4,7	14,2
Готелі та ресторани	12,1	19,4	195,4	1,13	4,1	–2,8	10,7
Транспорт	26,3	12,9	282,1	0,87	2,34	3,8	30,2
Операції з нерухомістю	18,9	23,7	373,3	0,14	0,73	2,5	134,6
Управління	19,9	20,5	340,4	0,09	2,50	12,0	223,8
Освіта	9,5	41,6	328,8	0,31	1,18	6,0	30,7
Охорона здоров'я	13,5	25,8	290,5	0,71	2,49	–0,2	19,1
Колективні, громадські та особисті послуги	10,2	29,1	246,5	0,27	1,65	–1,7	37,0

Найвищий рівень рентабельності спостерігається в управлінні – 12,0 % та освіті – 6,0 %. З позитивним значенням рівня рентабельності працювали у 2004 році також малі підприємства таких галу-

зей, як: будівництво – 3,9 %; торгівля та послуги з ремонту – 4,7 %; транспорт – 3,8 % та операції з нерухомістю – 2,5 %. Решту галузей економіки сектору МП станом на 2004 рік є нерентабельними.

Виходячи із зазначеного, дещо вищу ефективність ведення фінансово–господарської діяльності підприємств сектору МП Львівської області у таких галузях, як: торгівля та послуги з ремонту; будівництво; операції з нерухомістю. Таке узагальнення є значною мірою умовним, оскільки, наприклад, рівень рентабельності операційної діяльності більшості малих підприємств Львівської області є від’ємним.

Аналіз стану розвитку сектору МП у Львівській області протягом 2000–2004 років засвідчив активізацію цього сектору економіки, що є позитивним. Зокрема, збільшується кількість господарюючих суб’єктів та їх питома вага до загальної кількості підприємств. Станом на 2004 рік кількість малих підприємств юридичних осіб складає 16191 одиниць. В порівнянні з 2000 р. їх кількість збільшилась на 2579 одиниць, або на 18,9 %. Станом на 2004 рік на 10 тисяч осіб населення Львівської області припадає 62 малих підприємства, що на 24 % більше, ніж у 2000 році. Темпи росту кількості фізичних осіб суб’єктів підприємницької діяльності є ще вищими.

Зростає також питома вага малих підприємств у загальній кількості суб’єктів підприємницької діяльності області (рис. 12.1). Станом на 2004 рік на малі підприємства припадає 88,7 % від загальної кількості підприємств, що на 3,6 % більше, ніж у 2000 році.

Проте на тлі покращення кількісних показників спостерігаються і негативні тенденції. Так, у 2004 році малими підприємствами Львівської області вироблено продукції та надано послуг на суму 3520,6 млн грн., що становить 8,0 % загального обсягу виробленої продукції (робіт, послуг) в економіці області. Причому питома вага сектору МП у загальному обсязі виробленої продукції та наданих послугах щороку скорочується (з 12,7 % у 2000 році до 8,0 % – у 2004 році), що свідчить про втрату конкурентних позицій сектору МП порівняно з великими та середніми підприємствами регіону.

Спостерігається невідповідність основних показників розвитку сектору МП. Якщо на малі підприємства припадає 88,7 % підприємств та зайнято 17,5 % працюючих, то обсяг реалізованої продукції та послуг складає лише 8,0 %, що свідчить про недостатньо високу ефективність цього сектору економіки та низьку продуктивність праці на підприємствах. Окрім того, не зважаючи на значну кількість малих підприємств, вони на сьогодні не забезпечують необхідної ролі в економіці області. У економіці розвинених держав цей сектор відіграє більш вагому роль, оскільки обсяг ВВП,

який припадає на сектор малого підприємства становить у багатьох країнах понад 50 % (Японія, Франція, Німеччина та ін.).

Про невисоку конкурентоспроможність сектору МП Львівської області у порівнянні з великим та середніми підприємствами області свідчить також скорочення питомої ваги діючих малих підприємств та збільшення питомої ваги збиткових підприємств. Частка збиткових підприємств станом на 2004 рік складає 35,7 %, що на 3,0 % більше, ніж у 2000 році. Водночас, позитивним є те, що питома вага збиткових малих підприємств протягом останніх трьох років скорочується, але все ж залишається високою. Більше ніж кожне третє мале підприємство є збитковим. Це звужує можливості підприємств щодо свого розвитку, а також веде до скорочення податкових відрахувань до бюджету.

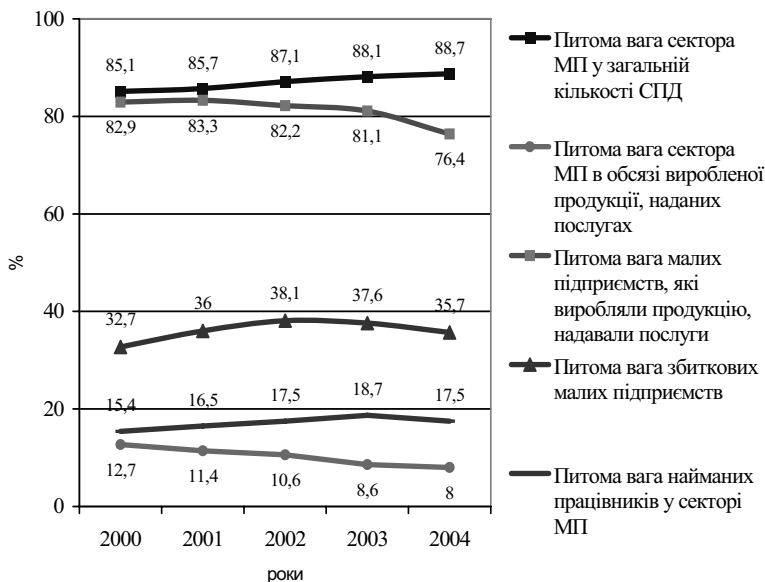


Рис. 12.1. Динаміка питомої ваги сектору МП у загальній кількості підприємств, обсягах виробленої продукції та зайнятості у Львівській області у 2000–2004 рр.³

Основні показники ефективності фінансово–господарської діяльності малих підприємств щороку погіршуються. Якщо станом на 2000 р. фінансовий результат від звичайної діяльності у цьому секторі економіки становив 67,7 млн грн., то у 2004 році цей показник був від’ємним та складав «-» 31,9 млн грн. Погіршення показників ефективності фінансово–господарської діяльності суб’єктів сектору МП Львівської області зумовлене як об’єктивними причинами (значне податкове на-

вантаження на підприємства, високий рівень конкуренції на ринку тощо), а також умисним переходом частини підприємств на функціонування у тіньовому чи необлікованому сектору ринку.

Позитивним є залучення значної кількості працюючих, зайнятих у секторі МП, оскільки забезпечення високого рівня зайнятості є одним із завдань функціонування цього сектору економіки. Питома вага зайнятих області, яка припадає на сектор МП складає станом на 2004 рік 17,5 %, що на 2,1 % більше, ніж у 2000 році.

Станом на 2004 рік у секторі МП зайнято 128,9 тис. осіб, в тому числі 126,6 тис. осіб найманих працівників. Чисельність зайнятих на малих підприємствах Львівської області за період 2000–2004 рр. незначно, але щороку зростала (темпи росту 2004 року до 2000 року становлять 102,3 %), проте у 2004 році скоротилась порівняно з 2003 роком на 5 % та порівняно з 2002 роком – на 0,6 %, що є негативним.

Питома вага штатних працівників, які працюють на умовах неповного робочого дня складає 16,5 % (з них за власним бажанням – 60,4 %), що є негативним, оскільки свідчить про недостатню завантаженість працівників протягом робочого дня. Проте питома вага таких працівників зростає в середньому на 0,5 % на рік. Зростає також питома вага працівників, які працюють на умовах неповного робочого дня за власним бажанням (в середньому на 5,2 % на рік).

Валові капітальні інвестиції протягом 2000–2004 років у сектор МП Львівської області зростають, що є позитивним, оскільки сприяє посиленню його конкурентоспроможності. За цей період вони зросли у 5,4 рази, а у 2004 році до 2003 року – на 63,2 %. У 2004 році обсяг валових капітальних інвестицій у сектор МП склав 530,3 млн грн.

У розрізі галузей економіки сектору МП найбільша питома вага валових капітальних інвестицій припадає на операції з нерухомістю – 41,6 % та промисловість – 23,7 %. Причому найвищими темпами зростають валові капітальні інвестиції саме у цих галузях.

Водночас питома вага валових капітальних інвестицій, які припадають на сектор МП у структурі валових капітальних інвестицій області складає лише 10,9 %.

До негативного можна також віднести невисокі обсяги валових капітальних інвестицій у таких сектору МП, як: сільське господарство – 1,8 %, транспорт – 6,6 %; охорона здоров'я – 0,7 % та колективні, громадські і особисті послуги – 2,9 %. Окрім того спостерігається невисока активність суб'єктів сектору МП щодо здійснення валових капітальних інвестицій. А саме – у 2004 році лише кожне п'яте підприємство (21,0 % від загальної кількості малих підприємств) здійснювало валові капітальні інвестиції.

Слід також зазначити, що суб'єкти МП в основному здійснюють інвестиції на придбання нових основних засобів або у капі-

тальне будівництво, що є позитивним та веде до підвищення рівня озброєності підприємств сучасними новими основними засобами. Так, у структурі валових капітальних інвестицій суб'єктів сектору МП переважають інвестиції у капітальне будівництво – 46,5 %, на придбання основних засобів – 35,3 %, а на придбання інших основних засобів – лише 18,2 %.

Низька активність щодо здійснення валових капітальних інвестицій спостерігається на малих підприємствах державної та комунальної форми власності. На підприємства цих форм власності припадає станом на 2004 рік лише 6,7 % та 3,3 % інвестицій, відповідно. На малі підприємства приватної форми власності – 90%.

У таблиці 12.3 наведено основні кількісні показники, за якими можна робити висновки про ефективність функціонування сектору МП Львівської області у порівнянні із підприємствами сектору МП інших регіонів України. За кількість малих підприємств на 10 тис. осіб наявного населення Львівська область посідає 5 місце, за середньорічною кількістю зайнятих працівників в середньому на одному малому підприємстві – 6.

Згідно даних Держкомстату України сектор МП Львівської області за обсягом реалізованої продукції посідає 6 місце в Україні. Водночас, якщо проаналізувати обсяг реалізованої продукції, який в середньому припадає на одне мале підприємство, то за цим показником сектор МП Львівської області посідає аж 16 місце (цей показник становить 217,4 тис. грн на одне підприємство). Питома вага реалізованої продукції сектором МП Львівської області до загального обсягу реалізованої продукції області складає 7,8 %, що є 12 результатом по Україні; а питома вага малих підприємств, які отримують прибуток у Львівській області складає 64,3 %, що є 13 показником в Україні.

Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок про невисокий рівень конкурентоспроможності сектору МП Львівської області у порівнянні з іншими регіонами України. Водночас даний висновок є недостатньо обґрунтованим. Більш об'єктивне значення рівня конкурентоспроможності сектору МП регіону можна отримати шляхом розрахунку інтегральної оцінки цього показника. В економічній літературі існує декілька методик оцінки рівня конкурентоспроможності (метод різниць, метод рангів, метод балів, метод еталонів тощо), а також підходів щодо інтегральної оцінки регіонів за рівнем розвитку сектору МП (метод суми місць, комплексний метод, метод оцінювання відстані від точки еталону тощо).

Вітчизняні підприємства сектору МП на сьогодні не відчувають особливої конкуренції з боку іноземних компаній.

**Кількість підприємств, обсяг реалізованої продукції
(робіт, послуг), середньорічна кількість зайнятих
та питома вага прибуткових підприємств сектору МП
за регіонами України у 2004 році⁴**

Регіон	Кількість малих підприємств на 10 тис. осіб наявного населення, од.	Обсяг реалізованої продукції (робіт, послуг)		Середньорічна кількість зайнятих працівників в середньому на одному малому підприємстві, осіб	Питома вага малих підприємств, які одержали прибуток, у % до загальної кількості малих підприємств
		у середньому одним малим підприємством, тис. грн.	у % до загального обсягу реалізації регіону		
Україна	60	262,4	5,3	7,0	64,5
АР Крим	71	180,8	13,4	6,0	65,8
Вінницька	44	197,8	10,6	7,7	68,6
Волинська	45	189,1	4,1	7,7	67,6
Дніпропетровська	54	344,9	3,5	6,8	59,3
Донецька	55	252,7	2,8	6,3	65,2
Житомирська	45	217,7	6,9	8,9	63,2
Закарпатська	60	133,2	9,2	5,8	79,2
Запорізька	58	285,9	5,3	6,7	63,5
Івано-Франківська	52	174,8	7,3	6,5	72,0
Київська	50	288,2	5,7	8,2	64,1
Кіровоградська	50	215,2	10,8	6,6	71,9
Луганська	42	257,0	3,9	7,1	65,2
Львівська	62	217,4	7,8	8,0	64,3
Миколаївська	63	227,8	8,7	6,5	67,3
Одеська	58	258,1	7,3	7,4	60,9
Полтавська	48	273,2	5,0	8,4	62,3
Рівненська	41	216,5	8,7	8,7	67,8
Сумська	47	235,8	10,7	8,0	64,0
Тернопільська	38	196,6	12,8	8,9	67,9
Харківська	63	258,6	6,3	7,5	58,8

Регіон	Кількість малих підприємств на 10 тис. осіб наявного населення, од.	Обсяг реалізованої продукції (робіт, послуг)		Середньорічна кількість зайнятих працівників в середньому на одному малому підприємстві, осіб	Питома вага малих підприємств, які одержали прибуток, у % до загальної кількості малих підприємств
		у середньому одним малим підприємством, тис. грн.	у % до загального обсягу реалізації регіону		
Херсонська	54	201,2	9,8	6,3	64,4
Хмельницька	42	205,3	9,8	8,7	64,1
Черкаська	43	253,0	10,0	8,0	66,4
Чернівецька	43	180,8	14,3	7,6	61,6
Чернігівська	41	219,0	11,0	9,0	62,9
м. Київ	180	373,6	4,8	5,6	64,0
м. Севастополь	67	260,0	13,4	7,8	58,6

Найчастіше основними конкурентами підприємств сектору МП на внутрішньому ринку виступають вітчизняні підприємства, причому відбувається посилення конкуренції саме за рахунок цих підприємств. На наявність конкурентів у вигляді вітчизняних компаній вказали 83,8 % опитаних МП у 2005 році (згідно даних проекту БізПро «Малі та середні підприємства України: показники діяльності та стратегії розвитку, 2005 р.). Іноземні компанії створюють конкуренцію для порівняно незначної частини малих підприємств України. У 2005 році своїми основними конкурентами вважали іноземні компанії лише 6,4 % малих підприємств України.

Водночас не зважаючи на те, що вітчизняні МП на сьогодні не відчують особливо гострої конкурентної боротьби з боку іноземних підприємств, рівень їх конкурентоспроможності у більшості випадків поступається зовнішнім конкурентам. Про це свідчать наступні дані:

- вітчизняні підприємства сектору МП демонструють низьку активність щодо здійснення експортної діяльності (питома вага суб'єктів, які станом на 2005 рік здійснювали експортні операції складала 6,1 %); кількості МП експортерів дещо збільшилася;
- відбувається значне скорочення частки малих промислових підприємств–експортерів (з 20,8 % у 2004 році до 9,9 % у 2005 році);

– практично кожне друге вітчизняне мале підприємство (54,7%), яке здійснює імпортні операції імпортує в Україну готову продукцію для подальшого перепродажу та лише 20,1 % підприємств – імпортують сировину та матеріали з подальшим використанням на власному виробництві.

Основними причинами нижчої конкурентоспроможності вітчизняного сектору МП у порівнянні з іноземними компаніями є:

- вищий рівень енерго– та витратомісткості виробництва;
- відсутність належної професійної підготовки керівників вітчизняних малих підприємств щодо формування сучасних систем управління підприємством та розвитку ефективних каналів реалізації продукції, особливо на зовнішніх ринках збуту;
- недостатність фінансових ресурсів для розвитку підприємств та зміцнення конкурентних позицій;
- відсутність належного державного сприяння у популяризації продукції (послуг) вітчизняних підприємств сектору МП на зовнішніх ринках збуту.

Узагальнюючи вищевикладене, представимо нижче⁵ матрицю SWOT–аналізу розвитку сектору МП регіону із зазначенням сприятливих чинників та чинників, які мають негативний вплив, а також можливостей та загроз щодо розвитку цього сектору економіки:

ІСНУЮЧИЙ СТАН

Сприятливі чинники

- збільшення кількості малих підприємств (в т.ч. на 10 тис. одиниць наявного населення) та питомої ваги малих підприємств до загальної кількості суб'єктів підприємницької діяльності;
- збільшення обсягів реалізованої продукції сектором МП;
- наявність регіональної програми підтримки сектору МП;
- наявність інфраструктурної підтримки підприємництва у області;
- розширення «середнього класу» та загальне підвищення реальної купівельної спроможності населення;
- посилення громадського контролю за державною регуляторною політикою;
- пом'якшення адміністративних бар'єрів допуску до підприємництва

Чинники, які стримують розвиток

- погіршення показників ефективності фінансово–господарської діяльності та використання ресурсів;
- висока енерго– та ресурсомісткість виробництва більшості малих підприємств;
- недостатність фінансових ресурсів для модернізації техніко–технологічної бази;
- значна регіональна зосередженість збуту продукції підприємствами сектору МП;
- нечіткість, непрозорість та складність процедур одержання у користування приміщень та земельних ділянок, які перебувають у державній та комунальній власності, дозволів на будівництво тощо;
- невисока інвестиційна активність суб'єктів сектору МП;
- існування тіньового сектору ринку;
- зниження рівня безпеки підприємницької діяльності

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Можливості

- підвищення рівня доступності фінансово-кредитних ресурсів регіону;
- сприяння регіональних органів державного управління у зниженні енерго- та ресурсомісткості виробничої бази підприємств;
- популяризація продукції підприємств сектору МП на зовнішньому ринку;
- підвищення рівня «прозорості» інформації регіональних органів державного управління про державні та комунальні ресурси;
- розвиток інвестиційної активності підприємств сектору МП;
- підвищення ефективності управління малими підприємствами регіону та якості їх продукції (послуг);
- посиленню економічної безпеки та захищеності суб'єктів сектору МП;
- загальноекономічна стабілізація та підвищення платоспроможності населення

Загрози

- втрата позицій на ринку і скорочення кількості малих підприємств регіону в умовах євро інтеграції України;
- подальше зростання ресурсомісткості виробництва внаслідок зростання цін на енергоресурси;
- ліквідація (скорочення) переваг суб'єктів сектору МП, передбачених спрощеною системою оподаткування, звітності та обліку;
- погіршення конкурентного середовища у секторі МП внаслідок зростання тіньового сектору ринку через можливе скорочення податкових та інших пільг для суб'єктів сектору МП;
- подальше зниження рівня конкурентоспроможності підприємств сектору МП порівняно з підприємствами зовнішнього ринку внаслідок неналежного сприяння інноваційній діяльності вітчизняними суб'єктами сектору МП

Слід також зазначити, що фактори негативного впливу на розвиток конкурентоспроможності сектору МП Львівської області є характерними для більшості областей України, що зумовлює актуальність не лише регіонального, а й загальнодержавного вирішення проблеми посилення рівня конкурентоспроможності вітчизняних підприємств сектору МП.

Наявність та посилення негативного впливу чинників, які не сприяють розвитку сектору МП, беззаперечно, призведе до негативних соціально-економічних наслідків (зниження обсягів виробництва продукції (послуг) в області; зниження рівня конкуренції та підвищення цін; збільшення рівня безробіття та послаблення соціальної захищеності громадян; зменшення податкових надходжень до місцевого бюджету; зниження рівня демократизації суспільства, підприємницької активності та погіршення ставлення до органів державного управління.

Проте ще більші негативні соціально-економічні наслідки проявляться за умови низького рівня конкурентоспроможності сектору МП регіону (особливо прикордонного) після вступу України до СОТ. За даними Проекту БізПро «Малі та середні підприємства України: показники діяльності та стратегії розвитку» 17,5 % підприємств сектору малого і середнього підприємництва не підтри-

мують вступ України до СОТ та прогнозують погіршення рівня власної конкурентоспроможності у складніших економічних умовах; 18,2 % підприємств частково не підтримують вступ України до СОТ, а 15 % – ще не визначились.

Загалом лише 46,9 % підприємств сектору малого та середнього підприємництва впевнені у достатньому рівні власної конкурентоспроможності при вступі України до СОТ.

Аналіз рівня конкурентоспроможності сектору МП області в галузевому розрізі дав змогу виявити низьку ефективність господарювання малих підприємств, які здійснюють діяльність у таких галузях, як: сільське господарство; промисловість; транспорт; колективні, громадські та особисті послуги. Загальна кількість малих підприємств у цих галузях складає близько 5 тис. юридичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності та понад 20 тис. фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності (або близько 30 % від загальної кількості вітчизняних суб'єктів сектору МП області). Малі підприємства цих галузей забезпечують:

- понад 73 тис. робочих місць;
- обсяги ВВП області на суму понад 950 млн грн, створеної лише юридичними особами – суб'єктами підприємницької діяльності;
- податкові надходження до місцевого бюджету на 4,5 %;
- податкові надходження від оподаткування заробітної плати працюючих на суму понад 5,9 млн грн.

Погіршення конкурентних позицій малих підприємств цих галузей економіки призведе до погіршення інтегрованих показників розвитку сектору МП регіону (питома вага кількості малих підприємств, питома вага виробленої та реалізованої продукції (послуг), питома вага зайнятості у секторі МП, питома вага сектору МП у ВВП тощо), зниження рівня інвестиційної привабливості сектору МП та підприємницької активності загалом.

Зрозуміло, що в загальнодержавних масштабах негативні наслідки будуть ще вагомішими.

Формування державно–суспільної системи підтримки сектору МП в Україні поступово переміщується все більше з центру в регіони, що є законодавчим та дозволяє більш якісно враховувати особливості стану розвитку та структури економіки та існуючого стану розвитку сектору МП у регіонах України.

Стратегічні підходи до розвитку підприємств сектору МП повинні передбачати регіональний підхід. Концепції розвитку цього сектору економіки необхідно розробляти індивідуально та безпосередньо прив'язаною до відповідного регіону чи місцевості.

Водночас ряд заходів, направлених на забезпечення розвитку підприємств сектору МП регіону та ліквідацію (або принаймні

мінімізацію) негативних факторів розвитку сектору МП є актуальними для більшості регіонів України.

Чи не найпріоритетніша роль регіональних органів державного управління у напрямі розвитку сектору МП регіону відводиться удосконаленню регуляторної політики. Цьому є декілька об'єктивних та суб'єктивних причин, серед яких одне з центральних місць займає неналежна узгодженість нормативно–правових актів з очікуваннями підприємницького середовища. Ознаками цього є невизначеність чітких цілей державного регулювання сектору МП регіону, відсутність індикаторів, яких необхідно досягнути.

Створення сприятливих умов для сектору є одним з головних засобів забезпечення соціально–економічного розвитку регіону.

Регуляторна політика щодо сектору МП повинна бути спрямована на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання органів влади у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності.

Серед пріоритетних складових побудови ефективної регіональної регуляторної політики у секторі МП слід виокремити запровадження загальних для всіх нормативних актів стандартів щодо необхідних процедур підготовки та затвердження рішень, тобто принципи регуляторної політики, що відповідає повсякденній практиці державного управління у країнах ЄС.

Напрями удосконалення державного регуляторного клімату у секторі МП регіону повинні також передбачати наступне.

1. Підвищення рівня доступності суб'єктів сектору МП до фінансово–кредитних ресурсів. В Україні на сьогодні не лише законодавчо закріплено, але й розроблено та відпрацьовано на практиці механізми фінансово–кредитного сприяння суб'єктам МП (відшкодування частини відсоткової ставки за кредитами комерційних банків; майнова порука при одержанні кредиту комерційного банку тощо). Водночас аналіз цієї складової політики підтримки сектору МП виявив неоднозначне ставлення з боку органів місцевого самоврядування у різних регіонах України. В окремих областях виділяються достатні кошти для фінансування програм фінансово–кредитного сприяння суб'єктам МП, в окремих – кошти не виділяються взагалі. Відповідно, у областях, в яких не виділяються кошти на програми фінансово–кредитного сприяння сектору МП не виконуються положення Закону України «Про державну підтримку малого підприємництва». На наш погляд, визріла необхід-

ність загальнодержавного закріплення норми, згідно якої органи місцевого самоврядування повинні виділяти грошові засоби у розмірі не менше певного визначеного відсотка (наприклад, 1 %) від бюджету розвитку області (міста, району тощо) з метою забезпечення фінансово-кредитної підтримки суб'єктів малого підприємництва через Регіональні та місцеві фонди підтримки підприємництва на тендерній основі із наданням такої допомоги суб'єктам МП, проекти яких є економічно ефективними та сприятимуть соціально-економічному розвитку регіону (зокрема, направлені на розвиток депресивних районів, ефективних сільськогосподарських підприємств, на створення нових робочих місць тощо).

Даний механізм підтримки сектору МП може бути доповнений реалізацією на практиці наступних послідовних дій: розробка та затвердження методики формування рейтингу регіонів за рівнем розвитку підприємництва; законодавче закріплення даної методики та, відповідно, фінансування регіонів, які відстають за рівнем розвитку підприємництва; визначення в межах регіонів депресивних районів щодо розвитку сектору МП та концентрація фінансово-кредитного сприяння сектору МП у цих районах.

2. Сприяння зниженню рівня енерго- та ресурсомісткості виробництва малих підприємств. Цього можна досягти шляхом виконання таких послідовних дій:

- директивний перегляд регіональних програм з метою обмеження неефективного використання паливно-енергетичних ресурсів (в тому числі шляхом запровадження нормативів енерговитрат на одиницю продукції), а також запровадження штрафних санкцій у зв'язку з надмірним використанням цих ресурсів;

- планування та накопичення запасів паливно-енергетичних ресурсів для забезпечення сезонних потреб сільського господарства та підприємств сектору МП інших галузей та використання цих ресурсів у моменти посилення енергетичної кризи;

- прийняття та достатнє фінансування регіональних програм енергозбереження; регіональних програмах розвитку підприємництва інноваційним та інвестиційним проектам, які направлені на придбання чи створення ресурсоекономічних технологій статусу пріоритетних напрямів економіки з метою надання фінансово-кредитної підтримки таких проектів (включаючи пільгове кредитування та компенсаційні відшкодування відсоткових ставок за комерційними кредитами) через Регіональні фонди підтримки підприємництва.

3. Спрощення процедур поінформованості підприємницького середовища про вільні приміщення та земельні ділянки, які перебувають у державній та комунальній власності та процедури оформ-

лення їх у користування, а також дотримання прозорості проведення тендерів та забезпечення участі суб'єктів МП в здійсненні поставок продукції (надання послуг) для державних та регіональних потреб, залученні до виконання науково-технічних та соціально-економічних програм.

З цією метою у регіоні необхідно створити єдину електронну мережу (на веб-сторінці) інформації органів місцевого самоврядування щодо вільних приміщень та земельних ділянок, які перебувають у державній та комунальній власності та процедури оформлення їх у користування; передбачити фінансування фахівців-консультантів, які будуть працювати у даній електронній мережі; створити прозору і стабільну систему оплати за підготовку документів, необхідних для подання необхідної інформації.

4. Легалізація малих підприємств, які функціонують у тіньовому чи необлікованому секторі ринку. Регіональним органам державного управління слід активізувати роботу щодо виявлення та притягнення до відповідальності суб'єктів сектору МП, які функціонують у тіньовому секторі ринку, особливо тих, які здійснюють виробництво (постачання) необліковуваних, контрабандних, контрафактних та фальсифікованих товарів. Така продукція часто підриває конкурентоспроможність легальних суб'єктів ринку, завдає шкоди споживачеві та державі, яка недоотримує податкові платежі. Водночас значна частина суб'єктів малого бізнесу функціонує в необлікованому секторі ринку (фермерські господарства; постачання продукції та сировини для промислових підприємств; надання в оренду приміщень; транспортні послуги; послуги з ремонту; юридичні та консультаційні послуги тощо). Щодо таких суб'єктів підприємницької діяльності, то необхідно проводити ідеологічну та роз'яснювальну політику (в тому числі за допомогою соціальних рекламних звернень), спрямовану на формування механізмів сприятливого ставлення до здійснення легітимної підприємницької діяльності (тим більше, що в Україні забезпечено спрощену систему оподаткування, звітності та обліку суб'єктів МП). Така робота може здійснюватись шляхом створення мережі інформаційно-консультаційних пунктів (в тому числі на базі асоціативних та громадських підприємницьких організацій) для надання безкоштовних консультацій суб'єктам підприємницької діяльності щодо процедур реєстраційної та дозвільної систем тощо.

5. Посилення рівня безпеки та захищеності суб'єктів МП від криміналітету та контролюючих структур. Цьому сприятиме проведення щоквартальних форумів, присвячених співпраці владних структур та бізнесу, вироблення типових регламентів проведення перевірок суб'єктів підприємницької діяльності відповідними

контролюючими органами, а також створення при виконавчих органах влади робочих груп для координації діяльності правоохоронних органів і недержавних охоронних структур щодо економічного і фізичного захисту підприємництва, основними завданнями яких повинні стати: координація діяльності правоохоронних органів, підприємницьких об'єднань, недержавних охоронних структур щодо економічного і фізичного захисту підприємництва; вироблення пропозицій щодо формування законодавчої та нормативної баз з питань безпеки підприємництва; правова (теоретична) просвіта підприємців та громадян через організацію семінарів та конференцій, ЗМІ; ініціювання та сприяння висвітленню в ЗМІ досвіду охоронної діяльності тощо.

12.2. Особливості формування регіональної компоненти регулювання ринку товарів і послуг для населення

Розвиток внутрішнього ринку товарів та послуг для населення, забезпечення належного контролю за ключовими параметрами його розвитку значною мірою визначають рівень задоволеності потреб споживачів представленими на ринку товарами, рівнем цін, зручністю у придбанні товарів тощо. Розробка і реалізація регіональними органами державного управління заходів щодо сприяння розвитку споживчого ринку є однією з найважливіших складових соціально-економічного розвитку регіону та держави загалом. Водночас аналіз існуючого стану та тенденцій розвитку споживчого ринку регіону (на прикладі Львівської області) виявив позитивні зрушення в напрямі розвитку цього ринку та внутрішньої торгівлі регіону загалом, проте багато важливих питань залишаються невіршеними та перешкоджають його зростанню.

Незважаючи на наявність багатьох наукових публікацій присвячених питанням розвитку внутрішньої торгівлі та розробці заходів щодо закріплення позитивних тенденцій розвитку цієї сфери, наявність вагомих невіршених проблем та перешкод розвитку споживчого ринку, які чинять також негативний вплив на соціально-економічний розвиток регіонів України, зумовлюють необхідність наукових досліджень у напрямі пошуку механізмів підвищення соціально-економічної ефективності внутрішньої торгівлі.

Подальші наукові дослідження соціально-економічного розвитку торговельної сфери повинні бути спрямовані на забезпечення науково обгрунтованого планування ефективного розміщення роздрівної торговельної мережі, поєднання її з мережею послуг тощо.

Проблеми пошуку ефективних механізмів державного впливу на розвиток торгівлі та внутрішнього ринку споживчих товарів

досліджувались вітчизняними науковцями: В. Апопiєм, В. Гесцем, М. Долiшнiм, Я. Гончаруком, Л. Лiгоненко, А. Мазаракi та iн. У працях цих авторiв аналізуються основнi якiснi та кiлькiснi тенденцiї розвитку внутрiшньої торгiвлi в Украiнi, виявляються та вирiшуються вагомi макроекономiчнi проблеми її органiзацiї тощо. Тим часом питання розвитку внутрiшньої торгiвлi iз врахуванням сучасного стану економiки Украiни та її регионiв, необхiдностi адаптацiї державного управлiння торгiвлi до активних змiн зовнiшнього та внутрiшнього середовища торгiвлi залишаються невирiшеними та гостро актуальними.

1. Намiтилась стiйка тенденцiя до розширення споживчого ринку (табл. 12.4), саме – зростання обсягiв роздрiбного товарообороту товарiв та послуг у вартiсному та в натуральному вираженнi, що зумовлене пiдвищенням протягом останнiх рокiв реальних доходiв значної частини споживачiв та збiльшенням їх купiвельної спроможностi, подоланням кризових явищ у економiцi та налагодженням стабiльної роботи бiльшiстю торговельних пiдприємств.

Таблиця 12.4

Динамiка обсягу ринку споживчих товарiв та послуг Львiвської областi у 2003 – 2005 рр.⁶

Показник	2003		2004		2005		
	Сума, млн грн	iндекс росту до попереднього року, %	Сума, млн грн	iндекс росту до попереднього року, %	Сума, млн грн	iндекс росту до попереднього року, %	Довiдково: iндекс росту до 1995 р., %
Роздрiбний товарооборот, в т.ч.:	3085,9	160,8	4009,8	183,8	5574,4	139,0	у 2,6 р.
– товарооборот торгової мережі	2931,3	166,2	3835,8	190,8	5361,0	139,8	у 2,7 р.
– товарооборот ресторанного господарства	154,6	89,7	174,0	94,2	213,4	122,6	115,5
Товарооборот вiд реалiзацiї послуг населенню	963,1	121,3	1208,8	125,5	1229,4	101,7	x

Темпи середньорiчного росту роздрiбного товарообороту у Львiвській областi за останнi три роки складають 149,9 %. Причому роздрiбний товарооборот областi перевищує цей показник станом на 1995 рiк у 2,6 разу. Зростає також i товарооборот вiд ре-

алізації послуг населенню. Протягом останніх трьох років він зріс на 27,3 %. Водночас індекси споживчих цін на товари склали: у 2005 році до 2004 року – 108,4 %; у 2004 році до 2003 року – 110,3 %. Отже, темпи зростання споживчого ринку у натуральному вираженні складають щорічно близько 130 %. Проте ціни на споживчі товари зростають, особливо на продовольчі товари (ріст цін на продовольчі товари складає в середньому близько 9 %). Середньорічний ріст цін на непродовольчі товари складає у 2005 році відповідно до 2004 року 104,6 %. У товарній структурі найшвидшими темпами зростають ціни на цукор (середньорічний темп росту за останні три роки складає 116,4 %), ковбасні вироби і копченості (115,0 %), рибу і морепродукти (118,8 %), товари м'ясної групи (107,4 %) та практично усіх груп непродовольчих товарів (особливо бензину (147,6 %)). Індекси споживчих цін на послуги зростають в середньому на 12 % щорічно, причому найшвидшими темпами – на послуги готелів (122,7 %), освіти (119,0 %), діяльності у сфері охорони здоров'я (122,1 %), міського та автодорожнього транспорту (113,3 %). Що знову ж таки засвідчує підвищення рівня реальної купівельної спроможності населення та розширення, в зв'язку з цим, споживчого ринку.

У Львівській області зростають також обсяги роздрібного товарообороту торгової мережі (середньорічний темп росту у вартісному вираженні складає 165,3 %) та обсяги товарообороту ресторанного господарства (113,6 %).

У товарній структурі роздрібного товарообороту споживчих товарів у Львівській області переважають непродовольчі товари. Їх частка складає 57,6 %. На продовольчі товари припадає 42,4 %, причому їх частка скорочується.

2. Зростає роздрібний товарооборот (як продовольчих, так і не продовольчих товарів) в розрахунку на одну особу у міських поселеннях, проте скорочується цей показник у сільських поселеннях, що свідчить про зниження рівня купівельної спроможності населення на селі та необхідності ведення, в зв'язку з цим, сільськими мешканцями індивідуальних підсобних господарств, заміну грошових форм розрахунків натуральними, наявність необлікованого сектору споживчого ринку у сільській місцевості можна віднести до позитивних аспектів розвитку споживчого ринку у сільській місцевості можна віднести поступову модернізацію об'єктів роздрібної торгівлі, ресторанного господарства та побутового обслуговування населення із залученням коштів пайовиків, підприємців та інших інвесторів; активізацію роботи кооперативних організацій і підприємств по нарощуванню обсягів заготівель сільгосппродуктів та виробництва продовольчих товарів для забезпечення попиту сільського населення.

Відзначивши зростання обсягів товарообороту споживчого ринку області, слід одночасно звернути увагу на те, що роздрібний товарооборот по збуту продовольчих товарів на одну особу складає лише 2148 грн (або в середньому 179 грн на місяць), що є, на наш погляд, нижчим від реального значення цього показника. Враховуючи реальні обсяги споживання продовольчих товарів на одну особу можна зробити висновок про наявність значного прихованого сектору ринку споживчих товарів.

3. Зростає питома вага підприємств приватної форми власності як у загальній кількості підприємств, які функціонують на ринку споживчих товарів, так і питома вага підприємств із приватною формою власності у роздрібному товарообороті області та, відповідно, скорчується частка державної і комунальної власності. Загалом можна зробити висновок про позитивний характер даної тенденції та активізацію підприємницької діяльності на споживчому ринку, підвищення рівня ефективності фінансово–господарської діяльності підприємств на ринку споживчих товарів та більш якісне задоволення потреб споживачів.

4. Товарна структура роздрібногo товарообороту та співвідношення пропозиції товарів вітчизняного і імпортного виробництва протягом останніх трьох років є стабільними. Співвідношення продовольчих та непродовольчих товарів складає 42 % та 58 %, відповідно. Частка товарів вітчизняного виробництва складає близько 80 %, причому вітчизняних продовольчих товарів – близько 93 %, що є позитивним.

5. Не зважаючи на збільшення обсягів ринку споживчих товарів кількість підприємств торгівлі та загальна кількість магазинів у Львівській області щороку скорочується (табл. 12.5). Причому забезпеченість торговельною площею крамниць, торговельна площа, яка припадає на одну крамницю та кількість місць у мережі ресторанного господарства теж скорочуються.

Кількість магазинів роздрібної торгівлі скорочується щорічно приблизно на 17,1 %. Скорочення кількості крамниць становить 13,2 %. Кількість продовольчих крамниць скоротилась у 2005 році порівняно з 2004 роком на 14,5 %, а кількість непродовольчих крамниць – на 10,8 %. Кількість одиниць закладів ресторанного господарства теж скорочується (скорочення за останні три роки складає 17,5 %). Водночас на тлі різкого скорочення кількості кафе, барів та їдалень кількість ресторанів щороку зростає (середньорічний темп росту складає 107,7%).

У структурі роздрібної торговельної мережі переважають крамниці (77,2 %), серед яких крамниці із спеціалізацією по збуту продовольчих товарів складають 65,2 %, непродовольчих – 34,8 %. Частка у загальній кількості підприємств торгівлі, яка припадає на

торговельні кіоски та палатки складає 22,8 % до загальної кількості закладів роздрібної торгівлі.

Кількість закладів ресторанного господарства складає понад 38 % загальної кількості закладів роздрібної торгівлі та їх загальна кількість щороку зростає.

Таблиця 12.5

**Мережа роздрібної торгівлі споживчого ринку
Львівської області та забезпеченість роздрібною мережею⁷**

Показник	2002 рік	Структура у 2002 році, %	2003 рік	Структура у 2003 році, %	Темпи росту до попереднього року, %	2004 рік	Структура у 2004 році, %	Темпи росту до попереднього року, %
Мережа роздрібної торгівлі, од., в т.ч.:	6591	100,0	6127	100,0	93,0	5434	100,0	88,7
Крамниці, в т.ч.:	5092	77,3	4747	77,5	93,2	4193	77,2	88,3
– продовольчі	3425	52,0	3129	51,1	91,4	2733	50,3	87,3
– непродовольчі	1667	25,3	1618	26,4	97,1	1460	26,9	90,2
Кіоски та палатки	1499	22,7	1380	22,5	92,1	1241	22,8	89,9
Мережа закладів ресторанного господарства, в т.ч.:	2430	100,0	2298	100,0	94,6	2068	100,0	90,0
– ресторани	98	4,0	100	4,4	102,0	113	5,5	113,0
– кафе	1206	49,6	1095	47,7	90,8	1072	51,8	97,9
– бари	528	21,7	535	23,3	101,3	445	21,5	83,2
– їдальні	555	22,8	526	22,9	94,8	434	21,0	82,5
Забезпеченість мережею роздрібної торгівлі з розрахунку на 10 тис. осіб	25	x	24	x	96,0	21	x	87,5
Забезпеченість мережею ресторанного господарства з розрахунку на 10 тис. осіб	9	x	9	x	100,0	8	x	88,9
Забезпеченість торговельною площею крамниць з розрахунку на 10 тис. ос., кв.м	1481	x	1443	x	97,4	1331	x	92,2

Показник	2002 рік	Структура у 2002 році, %	2003 рік	Структура у 2003 році, %	Темпи росту до попереднього року, %	2004 рік	Структура у 2004 році, %	Темпи росту до попереднього року, %
Забезпеченість населення місцями в об'єктах ресторанного господарства з розрахунку на 10 тис. ос.	466	x	451	x	96,8	408	x	90,5
Торговельна площа на одну крамницю, м ²	76	x	79	x	103,9	82	x	103,8
Кількість місць в середньому на один об'єкт ресторанного господарства, од.	50	x	52	x	104,0	51	x	98,1

6. У структурі роздрібної торговельної мережі переважають крамниці (77,2 %), причому крамниці по збуту продовольчих товарів складають 65,2 %. Частка у загальній кількості підприємств торгівлі, яка припадає на торговельні кіоски та палатки, складає 22,8 % до загальної кількості закладів роздрібної торгівлі. Фактично кожне четверте підприємство торгівлі є не стаціонарним, що свідчить, з одного боку, про мобільність торговельної мережі, а з іншого, не сприяє стабільній та довготривалій роботі підприємств торгівлі, в окремих випадках призводить до збуту необліковуваних, неякісних товарів та споживчих послуг населенню.

Кількість закладів ресторанного господарства складає понад 38 % загальної кількості закладів роздрібної торгівлі та їх загальна кількість щороку зростає, що за умови не високої купівельної спроможності більшої частини населення області не може свідчити про раціональну структуру торговельної мережі ринку споживчих товарів області. Має місце позитивна динаміка якісного розвитку сфери ресторанного господарства перш за все за рахунок введення в дію сучасних, європейського типу, а також з національною кухнею підприємств ресторанного господарства. Збільшується частка у роздрібній мережі та мережі ресторанного господарства кількості закладів приватної власності та скорчується частка державної і комунальної власності.

7. Збільшується кількість ринків та кількість місць на ринках. До позитивних аспектів слід віднести збільшення кількості критих

ринків, а також ріст їх питомої ваги до загальної кількості ринків, проте частка критичних ринків все ще залишається незначною (близько 20%), що свідчить про недостатність роботи по створенню нормальних цивілізованих умов праці та торговельного обслуговування населення тощо. Майже на всіх ринках міст області виконано роботи по збільшенню кількості торгових місць, у тому числі і для реалізації сільськогосподарської продукції безпосередньо виробниками як фізичними особами, так і сільськогосподарськими колективами та підприємствами переробної галузі, що є позитивним.

Стрімко зростає кількість крамниць на ринках (середньорічний темп росту складає понад чотири рази), що є позитивним та свідчить про розвиток сучасних форм торгівлі на ринках. Проте водночас швидкими темпами також зростає кількість палаток та кіосків. Разом із тим протягом останніх трьох років відбувається підвищення ефективності торговельної діяльності на ринках, зростає кількість торгових точок та асортимент товарів, не збільшується при цьому кількість ринків та їх площа.

До основних проблем розвитку торгівлі на ринках слід віднести те, що розвиток ринків (в т.ч. стихійних) часто призводить до відходу від розроблених планів генеральних схем розміщення торговельної мережі на окремих територіях, що вносить елементи неефективного інвестування, створює конкурентні проблеми між суб'єктами торговельної діяльності, існування проблеми неконтрольованого розміщення нових ринків і торговельних майданчиків тощо.

Водночас ринки є активними центрами зародження та розвитку підприємницької ініціативи, на базі ринків відбувається поступове формування торговельно-сервісних комплексів, які концентрують в одному місці інтенсивні потоки продавців та покупців для торгівлі широким асортиментом товарів і наданням послуг, створюють додаткові робочі місця, надходження від ринкового збору є суттєвим джерелом наповнення місцевих бюджетів.

Важливість забезпечення розвитку споживчого ринку регіону полягає в тому, що процеси, які відбуваються на ньому мають вплив на соціальні показники розвитку регіону – рівень та динаміку цін на основні споживчі товари та послуги, структуру доходів, витрат та заощаджень населення. Стан розвитку інфраструктури споживчого ринку визначає доступність для населення товарів і послуг, привабливість процесу здійснення купівлі та одержання послуг. Рівень розвитку споживчого ринку визначає імідж регіону та регіональних органів влади.

Стан розвитку споживчого ринку має вплив і на економічні показники розвитку регіону – обсяги доходів місцевих бюджетів, в першу чергу за рахунок відрахувань суб'єктів підприємницької діяльності

ринкового збору, єдиного та фіксованого податків, плати за землю, за надання дозволу на відкриття об'єкта торгівлі тощо. Збільшення обсягів товарообороту споживчих товарів веде до зростання потоків інвестицій у регіон, збільшення кількості нових робочих місць тощо.

Розробка і реалізація державними та регіональними органами влади заходів щодо сприяння розвитку внутрішнього споживчого ринку товарів та послуг є однією з найважливіших складових соціально-економічного розвитку регіону та держави загалом.

Аналіз стану й тенденцій розвитку споживчого ринку Львівської області дозволив виявити ряд факторів, що перешкоджають зростанню цього ринку та соціально-економічного розвитку регіону загалом. Причому вважаємо, що описані перешкоди є характерними і для інших регіонів України, що підвищує необхідність розробки заходів з удосконалення регіональної політики регулювання споживчого ринку:

1. Недостатність контролю з боку регіональних органів державного управління за розвитком торговельної мережі та мережі послуг, внаслідок чого порушуються генеральні плани розвитку торговельної мережі регіону та міст, а інколи – плани розвитку міст.

2. Низька якість широкого кола послуг (особливо на транспорті, в медицині, освіті, комунальному господарстві тощо); вузький асортимент та пропозиція індивідуальних та побутових послуг населенню.

3. Недостатній рівень обізнаності споживачів про реальні споживчі властивості товарів та послуг, невідповідність інформації, яка подається у рекламних зверненнях реальним споживчим властивостям товарів і послуг; низький рівень культури відповідальності за збут неякісних товарів та надання неякісних послуг.

4. Наявність тіньового та необлікованого сектору ринку, а також існування монопольного становища окремих ринків веде до цінових спекуляцій, пропозиції часто неякісних та фальсифікованих товарів.

5. Низька якість продукції, зумовлена збутом продовольчих товарів на стихійних (в тому числі вуличних) ринках із недотриманням санітарно-гігієнічних вимог до збуту продовольчих товарів, продажем продукції без сертифікатів якості та відповідності тощо.

6. Недостатність контролю за розвитком ринку споживчих товарів у поєднанні з постійним пресингом на підприємства споживчого ринку з боку численних контролюючих органів; неврегульованість взаємовідносин адміністрацій ринків і підприємців з органами місцевого самоврядування та водночас відсутність належного розмежування прав та обов'язків органів місцевого самоврядування та контролюючих органів, недостатня взаємодія між ними.

Наявність та можливе посилення впливу чинників, які перешкоджають розвитку ринку споживчих товарів та послуг, веде до наступних вірогідних небезпек та ризиків:

1. Відсутність належного планування та контролю розвитку торговельної мережі та мережі послуг веде до формування неефективного територіального розміщення підприємств торгівлі та послуг регіону, частого порушення принципів соціальної захищеності громадян, незручної інфраструктури (відсутність автостоянок, під'їздних шляхів, недостатність площ для передпродажного складування товарів тощо) об'єктів торгівлі і як наслідок – недостатньо високих показників їх ефективності. Часто такі підприємства створюють надмірну конкуренцію існуючим об'єктам торгівлі, що веде до погіршення ефективності функціонування всіх торговельних підприємств зони їх обслуговування. Стихійність розвитку торговельної мережі не сприяє підвищенню рівня інвестиційної привабливості міст та регіону загалом.

2. Недостатній рівень якості індивідуальних та побутових послуг погіршує якість життя мешканців регіону, привабливості регіону для проживання, не сприяє розвитку людського та соціального потенціалу, що перешкоджає досягненню стратегічних цілей розвитку Львівської області.

3. Через відсутність достатнього державного контролю за розвитком ринку споживчих товарів недостатньо втілюється політика у сфері розвитку цього ринку. Це веде до зменшення надходжень до бюджетів за рахунок зростання неконтрольованої торгівлі, в тому числі торгівлі «з рук», у невстановлених місцях тощо.

4. Недостатній рівень обізнаності споживачів про реальні споживчі властивості товарів та послуг, продаж контрабандних, контрафактних, фальсифікованих чи неякісних товарів веде до погіршення здоров'я споживачів, а також внаслідок відсутності належного регулярного контролю за рухом товарів та грошей на ринках відбувається послаблення конкурентоспроможності та захищеності вітчизняного товаровиробника та посередника, в тому числі за рахунок можливості неконтрольованої інтервенції іноземних товарів за демпінговими цінами у мережі ринків.

Даний аспект проблеми зачіпає також значну частину мешканців регіону, яка здійснює купівлю товарів на стихійних ринках прямо поруч власних помешкань, оскільки погіршується санітарно-епідеміологічний стан на прилеглих до ринків територіях.

5. Наявність тіньового сектору на ринку споживчих товарів регіону веде до того, що скорочуються обсяги надходжень до місцевих бюджетів, за рахунок чого органи місцевого самоврядування не спроможні надати достатній обсяг соціальних послуг населенню.

Невпорядкованість торгівлі споживчими товарами веде до утворення цінових перекосів, а ринкова та інші форми торгівлі набувають нецивілізованих форм, що не відповідають світовим стандартам.

Зростання цін на споживчі товари збільшує витрати домогосподарств, знижує реальні доходи населення, зменшує рівень довіри населення до місцевих органів державного управління, погіршує соціально–економічні показники розвитку регіону тощо.

У Львівській та ряді інших областей прийнято регіональні програми розвитку внутрішнього ринку області, а в окремих областях України розроблено та прийнято регіональні програми економічного та соціального розвитку, програми удосконалення функціонування ринків, програми захисту прав споживачів тощо. Частину цих програм присвячено заходам, спрямованим на розвиток споживчого ринку. Проте єдиного документу, який би містив стратегію розвитку споживчого ринку на регіональному рівні немає. Водночас вагомість впливу рівня розвитку ринку споживчих товарів на основні показники соціально–економічного розвитку регіону зумовлює необхідність розробки регіональної програми розвитку споживчого ринку, яка б передбачала рекомендації, направлені на усунення факторів негативного впливу на розвиток споживчого ринку.

Регіональні органи державного управління повинні залучити до формування та подальшої реалізації пріоритетних заходів політики розвитку споживчого ринку регіону державні та громадські контролюючі і асоціативні структури та організації інфраструктури споживчого ринку регіону, засоби масової інформації тощо.

Вважаємо, що до найважливіших напрямів дій, які повинні бути реалізовані регіональними органами державного управління, спрямованих на розвиток споживчого ринку регіону, слід віднести:

1. Розробка регіональної програми розвитку споживчого ринку.
2. Підвищення ефективності роботи щодо контролю за споживчим ринком та вдосконалення співпраці державних органів і органів місцевої виконавчої влади.

Метою заходів цього напрямку є активізація діяльності структур виконавчих органів влади, які відповідають за розвиток ринку споживчих товарів та послуг (відділ торгівлі та побуту у складі Головного управління економіки, Управління з питань внутрішньої політики, Головне управління сільського господарства і продовольства та ін.), а також державних органів контролю за цим ринком (Державний комітет з питань технічного регулювання та споживчої політики, Санітарно–епідеміологічна служба, Державна ветеринарна служба, Міністерство внутрішніх справ та ін.). Для активізації діяльності цих структур необхідно здійснити наступні заходи:

- формування при місцевих органах самоврядування міжвідомчих комісій з питань удосконалення функціонування ринків із продажу продовольчих і непродовольчих товарів та введення

у практику проведення нарад з директорами основних продовольчих ринків регіону, керівниками споживчих спілок та обласного об'єднання ринків щодо цінової ситуації на споживчому ринку в області;

– реалізація повноважень, наданих місцевим органам самоврядування постановою КМУ «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади і виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)», завдяки якій органи влади можуть регулювати торгові надбавки на основні продовольчі товари шляхом налагодження системи щоденного моніторингу цін та обсягів реалізації основних споживчих товарів та сільськогосподарської продукції з метою недопущення різкого коливання цін і створення умов ефективного функціонування аграрного ринку та його інфраструктури; сприяння створенню гуртових підприємств по збуту сільськогосподарської продукції;

– легалізація стихійної, в тому числі, вуличної та торгівлі «з рук», а також та посилення контролю за безпекою товарів, які реалізуються шляхом проведення щотижневого патрулювання вулиць, на яких найчастіше створюються осередки стихійної торгівлі та продовольчих ринків спільно працівниками Державного комітету з питань технічного регулювання та споживчої політики, Санітарно-епідеміологічної служби та Міністерства внутрішніх справ із звітуванням про результати перевірок на нарадах структурних підрозділів з питань контролю за споживчим ринком.

Очікуваними результатами внаслідок реалізації викладених заходів повинні стати: підвищення рівня контролю та обізнаності регіональних органів влади щодо стану розвитку споживчого ринку регіону; можливість передбачення потенційних негативних факторів впливу на розвиток цього ринку; недопущення різких цінових коливань споживчих товарів першої необхідності; посилення рівня захищеності інтересів легальних підприємців та споживачів від неправомірних обмежень конкуренції з боку ринків, які володіють монопольним становищем на ринку та впливу тіньового сектору споживчого ринку; удосконалення механізмів державного регулювання та контролю за споживчим ринком регіону.

3. Підвищення якості роботи регіональних органів державного управління у напрямі планування розвитку торговельної інфраструктури споживчого ринку регіону.

Метою заходів даного напрямку є посилення активної участі органів державного управління у процесах розвитку торговельної мережі та мережі послуг на ринку споживчих товарів регіону, забезпечення стабільних умов розвитку внутрішнього ринку споживчих

товарів і послуг, його товарного наповнення та стабільної цінової ситуації, формування ефективної цивілізованої торговельно–збутової інфраструктури, здатної забезпечувати високий рівень торговельно–господарського та побутового обслуговування населення відповідно до їх потреб.

На наш погляд, основними заходами, направленими на вдосконалення планування розвитку торговельної інфраструктури споживчого ринку повинні стати:

- аналіз розроблених перспективних планів розвитку інфраструктури торгівлі та побутового обслуговування населення регіону та забезпечення подальшого розвитку торговельної та мережі послуг із чітким дотриманням цих планів;

- перетворення і перебудова ринків з продажу продовольчих та непродовольчих товарів у сучасні торговельно–сервісні комплекси, створення необхідних умов для продажу сільськогосподарської продукції безпосередньо її виробниками.

- інтенсивне формування цивілізованої торговельної інфраструктури за рахунок розширення мережі сучасних підприємств торгівлі, особливо в оптовому секторі, адаптованих до світових стандартів (гіпер–, макро–, супермаркетів, оптових ринків тощо).

4. Залучення та активізація діяльності громадських та асоціативних організацій інфраструктури ринку споживчих товарів та послуг.

Головною метою діяльності громадських організацій повинно стати формування активного освіченого споживача в демократичному суспільстві, конкретна допомога споживачеві, надання йому об'єктивної та незалежної від політичного впливу, монопольних та бізнесових інтересів інформації, а також безпосередня участь представників громадських організацій у технічних комітетах при розробці стандартів.

До заходів, направлених на залучення до регулювання розвитку споживчого ринку регіону громадських організацій слід віднести фінансування пріоритетних проектів громадських організацій з розвитку споживчого ринку регіону та спрямованих на підвищення легалізації ринку, пропагування культури придбання і споживання товарів та послуг, популяризацію продукції торгових марок легальних виробників, а також проектів по створенню та розвитку незалежних громадських організацій споживача, що підтверджується досвідом розвитку інфраструктури споживчого ринку та формування конкурентного середовища в розвинених державах. Ефективне функціонування вказаних інституцій дозволить проведення перевірок якості продукції та послуг навіть без відома виробника (посередника) та надання на них відповідних відгуків у ЗМІ; конкуренція з державними організаціями споживачів підвищить ефективність системи захисту прав споживача, що загалом

сприятиме насиченню споживчого ринку якісними та безпечними товарами і послугами, ліквідації/значному скороченню тіньового сектору ринку.

5. Сприяння підвищенню якості споживчих послуг та розвитку мережі підприємств з надання індивідуальних та побутових послуг населенню. До заходів, які повинні забезпечити підвищення якісного рівня та доступності основних споживчих послуг для населення регіону, на наш погляд, слід віднести:

- формування із залученням науковців «мінімального споживчого кошика послуг» для населення (у першу чергу, послуг першої необхідності) та розробка науково–обґрунтованих норм наявності мережі цих послуг для населення, формування планів розвитку мережі послуг із нанесенням їх на карти населених пунктів регіону із врахуванням специфіки розселення населення, ув'язки цієї мережі до місць концентрації населення, в тому числі – на великих ринках тощо;

- інвентаризація наявних вільних, чи приміщень, які використовуються неефективно у межах попередньо розроблених планів розміщення мережі послуг, підготовка цих приміщень та пошук потенційних користувачів із підприємств сфери послуг (причому надання приміщень в оренду за пільговими ставками орендної плати при умові дотримання цільового призначення приміщень згідно попередньо розроблених планів розвитку мережі послуг).

На наш погляд, в умовах надзвичайно низької активності розвитку мережі послуг, особливо послуг першої необхідності (в зв'язку із активним розвитком останнім часом фінансово–кредитних установ, закладів грального бізнесу тощо), державні органи управління повинні взяти на себе функції планування та організації побудови мережі споживчих послуг. Цьому сприятимуть заходи, викладені вище. Витрати на здійснення такої роботи та втрати від застосування пільгових ставок орендної плати будуть компенсовані за рахунок збільшення кількості нових робочих місць та відраховуваня на соціальне страхування із заробітної плати, сплати єдиного податку, плати за відкриття об'єкта торгівлі, за землю тощо.

Щодо підвищення рівня якості послуг, то чи не найгостріше стоїть це питання на ринку транспортних послуг. Низька якість послуг тут зумовлена, в тому числі, обмеженістю підприємств–перевізників щодо вільного встановлення вартості перевезень. Це обмежує можливість встановлення вищої ціни при вищому рівні послуг. На наш погляд, визріла необхідність здійснення наступних заходів:

- усунення монополізму більшості підприємств, які працюють на ринку транспортних перевезень пасажирів шляхом роз-

робки науково обґрунтованих норм мінімальної кількості одиниць транспорту та їх пасажиромісткості, які повинні обслуговувати той, чи інший маршрут; сприяння диверсифікації цінової політики перевізників (шляхом надання дозволу на відкриття паралельно із існуючим маршрутом додаткового з вищим рівнем цін та, відповідно, якості перевезення пасажирів, проте із дотриманням вимоги не перевищення кількості одиниць транспортних засобів за вищою ціною кількості одиниць транспорту за пільговими (існуючими на сьогодні) цінами);

– вироблення та підписання владою і суб'єктами ринку «кодексу мінімального рівня сервісу транспортних послуг»; проведення інвентаризації автопарків перевізників та надання часового інтервалу на приведення їх транспортних засобів до вимог розробленого кодексу із подальшим зняттям з маршрутів транспортних засобів, які не відповідають вимогам кодексу;

– розробка програм фінансування заходів, пов'язаних з лізингом, довготерміною орендою та іншими формами оновлення автопарку перевізників.

До першочергових дій, які слід реалізувати у короткостроковій перспективі, на наш погляд, слід віднести створення при органах місцевого самоврядування структурних підрозділів з питань контролю споживчого ринку за участю представників державних органів контролю за цим ринком та державної виконавчої влади і організація цими підрозділами негайної роботи щодо підвищення ефективності роботи по контролю за споживчим ринком. Здійснення цих заходів не вимагає значного фінансування з місцевих бюджетів та, більше того, вказані вище інституції й покликані контролювати розвиток ринку споживчих товарів та на сьогодні не справляються з цим завданням.

За наявності фінансових ресурсів регіональні органи державного управління повинні залучати до виконання робіт по розвитку споживчого ринку регіону, формування сприятливої думки громадських та асоціативних організацій інфраструктури ринку споживчих товарів. Слід зазначити, що заходи цієї альтернативи є не менш важливими, ніж підвищення рівня контролю за ринком з боку державних органів, оскільки формування обізнаності споживачів та торговельної культури веде до усунення попиту на товари «вуличної» торгівлі, тіньового сектору і т.ін.

До першочергових заходів слід також віднести підвищення ефективності планування розвитку мережі споживчих послуг населенню та зростання рівня якості споживчих послуг, оскільки з кожним роком все складніше буде виправити ситуацію із катастрофічно низькою якістю транспортних, медичних, освітніх, кому-

нальних та інших послуг населенню. Враховуючи, що ці послуги входять до переліку першонеобхідних низький рівень їх якості веде до погіршення рівня життя населення регіону та бажання прожити у ньому.

12.3. Зміцнення економічної безпеки господарюючих суб'єктів та підприємницького середовища як ключове завдання державної регіональної політики

Питання підвищення конкурентоспроможності регіонів України в умовах прагнення держави інтегруватися в ЄС вимагають від регіональних органів державного управління розробки та координації системи заходів стосовно підвищення ефективності роботи суб'єктів господарювання, забезпечення секторам економіки паритетних умов функціонування, обґрунтованої відкритості економіки та доступу іноземних суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності на внутрішній ринок.

На сьогодні більшість вітчизняних підприємств працюють в умовах нестабільності та криміналізації ринку, недосконалого законодавства. Вказана ситуація вимагає від підприємств протистояти цілій низці загроз з боку внутрішнього та зовнішнього середовища. Підприємства, що не створили ефективної системи захисту своїх економічних інтересів, ризикують значно погіршити своє становище та припинити діяльність. Дану проблему можна вирішити шляхом використання всіх існуючих засобів, методів, інструментів, об'єднаних в єдиний цілісний механізм, який формує систему управління економічною безпекою підприємництва регіону. Така система забезпечує, з одного боку, захищеність підприємств від загроз, а з іншого, – сприяє активній взаємодії із зовнішнім та внутрішнім середовищем.

Систематизовані погляди на проблему економічної безпеки представлені в роботах українських науковців І. Бінько, О. Власюка, З. Варналя, Я. Жаліло, Т. Ковальчука, А. Мокія, В. Мунтіян, Г. Пастернак–Таранушенко, В. Шлемко, а також зарубіжних вчених З. Бжезинського, Дж. Бьюкенена, А. Крисіна, П. Мелла, і зокрема, російських вчених Л. Абалкіна, Г. Вечканова, А. Гранберга, А. Колосова, В. Котилко, А. Куклина, Е. Олейникова, В. Сенчагова, А. Татаркіна. Аналіз досліджень, проведених цими авторами вказує, що існує достатньо різноманітних підходів стосовно проблеми забезпечення економічної безпеки підприємництва, які потребують систематизації, вивчення їх теоретичної та практичної значущості та подальшого розвитку.

Питанням забезпечення економічної безпеки підприємництва регіону в сучасних українських умовах приділено недостатньо уваги. Дослідження проблем забезпечення економічної безпеки підприємництва має переважно вузьку предметну спрямованість, що суттєво знижує їх наукову значимість і практичну цінність. Зарубіжні науковці не описують системи забезпечення економічної безпеки підприємництва, аналізуючи лише окремі аспекти проблеми. Зарубіжні методики забезпечення економічної безпеки підприємництва базуються на статистиці ринків, які існують тривалий час і мають обмежену корисність застосування у вітчизняних умовах. Особливого значення набуває цей процес в контексті курсу України до Європейського Союзу.

Актуальність проблематики зміцнення економічної безпеки господарюючих суб'єктів та підприємницького середовища визначається існуванням протиріччя між потребами у захисті українських підприємств від сукупності небезпек і загроз та складністю застосування на практиці теоретичних досліджень вчених стосовно економічної безпеки країни, що викликає необхідність розробки системи і методів забезпечення економічної безпеки підприємництва.

На сьогодні існує широкий спектр методів моделювання, які базуються на економічному аналізі досліджуваного об'єкту, зокрема це: методи математичної статистики, економетрики, математичного програмування, дослідження операцій, предметом яких є економічні системи (теорія ігор). Вказані методи є основою більшості економіко-математичних моделей (економіко-математичні моделі без управління – дескриптивні, оптимізаційні, ігрові та імітаційні моделі). Більшість існуючих методологічних підходів спирається на механізм визначення стану економічної захищеності господарюючого суб'єкта та підприємницького середовища і розглядає систему управління економічною безпекою як вузький перелік заходів з приведення значень критеріїв економічної безпеки відповідно пороговим.

Існують моделі, які забезпечують економічну безпеку окремих суб'єктів господарювання чи їх груп, спираючись на оцінку стану економічної захищеності, для чого необхідно відібрати головні показники з наступних груп: рентабельність діяльності; платоспроможність і фінансова стійкість; ділова активність; ефективність використання майна; інвестиційна привабливість. Запропоновані методи дозволяють управляти лише фінансовою стійкістю господарюючого суб'єкта, ігноруючи низкою значимих для економічної безпеки об'єктів⁸.

Існує інший підхід моделювання, який базується на комплексі принципівих моделей безпеки персоналу фірми, основних фондів,

конфіденційної інформації. Такі моделі графічно зображують взаємозв'язки наступних елементів: об'єкт безпеки і загроз; джерела загроз; загрози, способи захисту тощо.

Узагальнюючи результати аналізу методологічних підходів створення системи економічної безпеки суб'єкта господарювання інших науковців, можемо зробити висновок про відсутність або недостатньо ефективне використання системного підходу. Більшість науковців особливу увагу надають вивченню ризиків, проте розглядають їх окремо від моделювання системи безпеки підприємства. Важливу роль певні дослідники проблеми економічної безпеки підприємства надають ігровим моделям⁹. Вони достатньо перспективні для невеликих підприємств, але недостатньо формалізовані, що обмежує їх застосування на великих підприємствах із значною кількістю різноманітних трансакцій. Інші моделі мають переважно багатокритеріальний лінійний, рейтинговий або евристичний характер.

На наш погляд, розробка моделі економічної безпеки підприємства економіко–математичними методами характеризується певними особливостями, які визначають властивості отриманих оптимізаційних моделей, оскільки вони дозволяють здійснювати пошук рішення за критеріями оптимальності приблизними, що не гарантує отримання єдиного рішення. Таким чином, економіко–математичному моделюванню притаманні як позитивні, так і негативні риси.

Найбільш наочно і точно розкрити сутність системи економічної безпеки підприємництва дозволяє графічна побудова алгоритму структурно–логічної моделі, яка може стати методологічною основою створення та функціонування системи економічної безпеки підприємництва регіону (рис. 12.2). Така модель визначає напрямки дії системи, які існують як взаємопов'язані блоки. Запропонована система забезпечення економічної безпеки підприємництва дозволяє сформулювати напрями її функціонування та розробити по кожному з блоків методику створення протидії загрозам економічної безпеки, критеріїв оцінки захисту економічних інтересів та механізмів функціонування системи в цілому.

Методологічний підхід щодо створення системи економічної безпеки підприємництва регіону полягає у визначенні комплексу методів, застосування яких детерміновано особливостями підприємства, їх спектр різноманітний на різноманітних етапах формування та реалізації системи економічної безпеки підприємництва регіону.

Сутність першого етапу полягає у виявленні загроз економічної безпеки підприємництва шляхом виокремлення галузей чи напрямків діяльності, в яких відображаються економічні інтереси

підприємництва чи регіону загалом. На цьому етапі формується комплекс об'єктів системи економічної безпеки підприємництва. В процесі реалізації першого етапу можливе застосування різноманітних методів, в яких найбільш доцільними є статистичний, аналітичний, інтуїтивно–логічні та евристичні.



Рис. 12.2. Система забезпечення економічної безпеки підприємництва регіону

Доцільність будь-якого із зазначених методів для конкретного суб'єкта господарювання визначається умовами його функціонування. Застосування інтуїтивно–логічних методів доцільне в умовах розробки системи економічної безпеки підприємництва для галузі, яка швидко зростає і володіє унікальними характеристиками. Якщо підприємство функціонує на ринку тривалий час, то найбільший ефект досягається при застосуванні статистичних методів. Аналітичні методи доцільно застосовувати в комплексі з ев-

ристичними і статистичними, як метод обробки емпіричної бази. Особливим методом, який застосовується при створенні системи економічної системи суб'єкта господарювання, є моделювання, яке на ранніх стадіях дозволяє графічно або математично описувати основні властивості об'єкту підприємства, з позиції забезпечення економічної безпеки підприємництва.

На другому етапі формування економічної безпеки підприємництва визначаються можливості управління загрозами та механізми протидії їм. На цьому етапі доцільно застосовувати аналітичні методи, які дозволяють точно вирішити поставлені завдання. Також необхідно оцінити рівень економічного захисту підприємництва, що дозволяє прийняти рішення про доцільність управління загрозою та визначити шляхи забезпечення безпеки.

Третій етап створення системи економічної безпеки підприємництва базується на розробці механізму прогнозування стану об'єктів, де зосереджені економічні інтереси суб'єктів господарювання. На цьому етапі реалізуються імітаційні та сценарні методи прогнозування, які базуються на циклічному характері економічних процесів на підприємствах.

Завершальним, четвертим етапом є розробка регіональної інституційної бази, яка дозволяє упорядкувати функції із забезпечення економічної безпеки підприємницької діяльності та розподілити їх між окремими підприємствами, а також надати юридичну силу системі економічної безпеки окремих підприємств чи галузей. На цьому етапі доцільно оперувати нормативними методами, які визначають порогові значення індикаторів економічної безпеки, що дозволяє розробити механізми, здатні забезпечувати досягнення цілей системи економічної безпеки підприємництва регіону.

Необхідність розробки методології створення системи забезпечення економічної безпеки підприємництва регіону детермінує застосування різноманітних методів моделювання. На основі теоретичної моделі системи з коригуючими діями існує можливість побудови структурно-логічної моделі системи економічної безпеки підприємництва, яка базується на систематизації її об'єктів, об'єднаних в блоки з напрямів діяльності системи економічної безпеки. Кожен блок для успішної реалізації повинен містити нормативно-правову базу, комплекс організаційних заходів, джерела фінансування, а відповідальність за його функціонування повинна бути делегована відповідній службі регіональних органів державного управління.

Систематизація об'єктів системи економічної безпеки підприємництва регіону та використання методів організаційного проектування визначають зміст та послідовність етапів створення системи: ідентифікація та аналіз комплексу загроз економічним інтере-

сам суб'єктам підприємництва; визначення способів оцінки та контролю загроз; розробка комплексу заходів з протидії загрозам економічній безпеці підприємництва регіону.

Окремим блоком питань у напрямі зміцнення економічної безпеки господарюючих суб'єктів та підприємницького середовища регіону загалом постає необхідність забезпечення декриміналізації підприємницького середовища регіону.

Структурна недосконалість та диспропорційність національної економіки, що сформувалась під впливом трансформації економічної системи та формування «псевдоринкових» важелів економічної координації та мотивації, становить вагому перешкоду на шляху формування цивілізованих ринкових економічних відносин. Це обумовлює стрімке зростання як тіньового, так і суто кримінального секторів економічної системи. За таких умов знижується рівень конкурентоспроможності суб'єктів господарювання національної економіки, а також посилюється загроза економічній безпеці регіонів та держави загалом.

Існує значна кількість досліджень окремих аспектів, що стосуються проблем взаємозв'язку підприємницького середовища та тіньового сектору економіки в Україні, які знайшли відображення у працях вітчизняних вчених З. Варналія, О. Власюка, А. Мокія, Л. Воротиної, В. Гейця, Я. Жаліла. Низка аспектів, пов'язаних з криміналізацією економічної системи розглянуті у працях українських і російських економістів Ю. Андрієнка, О. Барановського, Б. Волженкіна, М. Єрмоценка, І. Клямкіна, С. Лотоша, В. Мандибури, Ю. Тимофєєва, О. Турчинова, Незважаючи на велику кількість авторів, що досліджують цю проблематику не розкритим залишається питання «зрощення» кримінального сектору та підприємницьких структур у межах економіки. Об'єктивному економічному аналізу цього явища подекуди заважає політична заангажованість дослідників та використання результатів з популістською метою.

Ця проблематика набула тенденційного характеру, про що свідчать статистичні дані¹⁰:

1. Коефіцієнт злочинності у Львівській області становить 746,6 (на 100 тис. населення). Не зважаючи на незначне скорочення (на 12,2 %) кількості зареєстрованих злочинів у Львівській області за період з 2000 по 2004 роки (з 22,1 тис. до 19,4 тис.) кількість злочинів станом на 2004 р. є у 3,1 разу вищою за 1985 рік та на 30 % вищою за 1990 рік. При чому в структурі злочинів на вбивства та замаху на вбивство, навмисні тілесні ушкодження, розбої, грабежі, вимагання припадає близько 10 %. Рівень розкриття злочинів, у тому числі по відношенню до суб'єктів підприємницької діяльності, є вкрай низьким – 36,6 %; в тому числі розбоїв – 81,8 %, вимагань –

76,9 %, умисних вбивств і замахів на вбивство – 57,9 %, навмисних тяжких тілесних ушкоджень – 76,3 %, грабежів – 32,1 %. Аналогічна негативна ситуація спостерігається в цілому по Україні. Більше того, коефіцієнт злочинності в середньому по Україні є на 33 % вищим, ніж у Львівській області.

Проблема також полягає в тому, що виконавчі та правоохоронні органи не зайняли наступальної позиції у розкритті цих злочинів і, тим більше, у попередженні аналогічних у майбутньому. Окрім того, викладене засвідчує неспроможність влади забезпечити основоположні принципи громадянського суспільства – захист безпеки громадян та підприємців, а також базових засад розвитку підприємництва – формування у суспільстві сприятливого позитивного ставлення до ведення підприємницької діяльності.

Викладена проблема є особливо актуальною та загрозовою як для суспільного, так і економічного розвитку регіону, оскільки вказані тенденції ведуть до вагомих негативних наслідків: різкого зниження рівня підприємницької активності (особливо ініціативної його частини) та інвестиційної привабливості, скорочення кількості легальних робочих місць та посилення недобросовісної конкуренції; збільшення частки тіньового сектору бізнесу і, відповідно, скорочення податкових надходжень до місцевого та загальнодержавного бюджетів; посилилася криміналізація суспільства; унеможливлення ефективних структурних реформ та сталого соціально-економічного розвитку регіону; морально-етичної деградації суспільства тощо.

2. Зростання кількості злочинів за період 1990–2005 рр. спостерігається у всіх областях України. До групи областей, де рівень збільшення кількості злочинів найнижчий – менше 30 % відносяться: Дніпропетровська, Кіровоградська, Миколаївська, Одеська. Найнижчий показник властивий Одеській області – 12,5 %.

3. До групи областей, у яких протягом 1990–2004 рр. рівень злочинності зріс більше, ніж на 65 % відносяться: Вінницька, Волинська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька. Найвищий показник зростання загального рівня злочинності спостерігався у Рівненській 85,4 % та Закарпатській 91,4 % областях. В абсолютних показниках, найбільша кількість злочинів зареєстрована в Одеській області – 26,0 тис., Автономній Республіці Крим – 26,3 тис., Запорізькій – 30,7 тис., Харківській – 37,4 тис., Луганській – 42,0 тис., Дніпропетровській – 53,9 тис. та Донецькій – 59,3 тис. областях.

Загалом можна визначити низку соціально-економічних передумов криміналізації підприємницького середовища до яких відне-

семо¹¹: несистемну, надмірно ліберальну стратегію реформування економіки, особливо у частині приватизації державного майна; низький рівень заробітної плати у державному секторі економіки; неефективність нормативно-розпорядчої бази щодо діяльності суб'єктів господарювання; неефективне застосування існуючих правових норм, неефективна організація влади та управління; правову незахищеність суб'єктів господарювання; надмірне регулювання підприємницької діяльності; недостатню «прозорість» процедури приватизації державного майна; нестабільність податкового законодавства, високий податковий тиск і нерівномірність податкового навантаження; низький рівень податкової дисципліни; поширення корупційних дій на різних рівнях владної вертикалі та у судовій системі; відсутність сфер громадянського суспільства (точніше наявність лише окремих його елементів).

Загалом можна визначити дві основні сфери, де проявляється взаємодія кримінального та легального секторів економіки, кожна з яких вимагає специфічних підходів протидії та попередження:

1) мікросередовище – проникнення кримінальних угруповань у легальний бізнес або організація нелегальної підприємницької діяльності; організація псевдоохоронних фірм (система рекету); створення тимчасових фірм для легалізації капіталів (конвертаційні центри); «податкове планування» (нелегальні та напівлегальні схеми ухилення від оподаткування);

2) макросередовище – суто кримінальні злочини (пограбування, вбивства, обкрадання квартир та реалізація викрадених матеріальних цінностей, викрадення та реалізація транспортних засобів, мобільних телефонів тощо), які унеможливають економічну активність та економічне зростання, а також проникнення представників кримінальних угруповань в органи державної влади, особливо її представницької гілки.

Варто зазначити, що на даному етапі боротьба з організованою злочинністю носить несистемний, навіть хаотичний характер. Для прикладу, працівники фінансової розвідки у Росії підлягають кримінальній відповідальності за розголошення інформації, що стала відомою під час виконання службових обов'язків. В Україні ж банки зобов'язані надавати усю необхідну інформацію без відповідних гарантій конфіденційності для своїх клієнтів, що суперечить принципу захисту прав власності.

Зважаючи на вищевикладене, слід визначити наступні першочергові заходи декриміналізації підприємницького середовища: передбачення повної майнової відповідальності державних службовців, причетних до процесу «відмивання грошей» та розкрадання державного майна в особливо великих розмірах; повна майнова

люстрація державних службовців усіх рівнів; обов'язкове обґрунтування джерел походження коштів при купівлі фізичними особами нерухомості, транспортних засобів тощо; віднесення до переліку кримінальних злочинів «незаконного збагачення», що передбачено ст. 20 Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності; створення Національного бюро розслідувань; реформування системи звітності правоохоронних органів відповідно до стандартів розвинених країн; ратифікація Конвенції про корупцію у контексті кримінального права; зменшення рівня оподаткування фізичних осіб на величину коштів, витрачених на відтворення людського капіталу, документально підтверджених; запровадження податкових стимулів до нагромадження та інвестування коштів юридичними особами за фактичними результатами діяльності; залучення до реалізації стратегії легалізації представників міжнародних організацій, спеціалізованих на протидії нелегальному господарюванню та громадянське суспільство; розробка комплексної теоретико–методичної бази визначення обсягів та протидії тіньовій активності; ініціювання створення міжнародної системи протидії іллегалізації економічної діяльності на різних рівнях міжнародного співробітництва.

На наш погляд, зазначені заходи забезпечать комплексний підхід до зниження рівня криміналізації підприємницького середовища регіону.

12.4. Проблеми та завдання удосконалення інституційної бази підприємництва у регіоні

Існування негативних тенденцій розвитку підприємницького середовища у регіонах зумовлює потребу у розробці та реалізації державної політики регіональних органів державного управління, спрямованої на подолання цих негативних тенденцій.

Загалом, слід визнати, що на сьогодні здійснюється недостатній контроль за політикою сприяння розвитку підприємницького середовища на регіональному рівні з боку органів державного управління, в тому числі, щодо удосконалення інституційної бази підприємництва у регіоні. В першу чергу, слід виокремити потребу у здійсненні наступних пріоритетних заходів:

– запровадження перевірок виконання регіональними органами державного управління основних вимог та принципів законодавчих актів України щодо сприяння розвитку підприємництва у регіоні, оскільки значна частина вимог та положень, закріплених у загальнодержавних нормативних актах щодо державної підтримки цього сектору у відповідних регіональних програмах не передбачена (йдеться про належну фінансово–

кредитну підтримку, розвиток повноцінної інфраструктури підтримки підприємства – створення муніципальних бізнес-інкубаторів, технопарків, інноваційних центрів тощо);

– внесення змін до збору статистичної звітності, які повинні передбачати збір інформації щодо існуючого стану розвитку фізичних осіб-суб'єктів підприємницької діяльності (адже кількість даних суб'єктів сектору малого підприємництва на сьогодні перевищує кількість юридичних осіб – суб'єктів сектору малого підприємництва у майже у 4,5 разу, що свідчить про неадекватність та неточність оцінки реального стану розвитку цього сектору економіки в Україні та за регіонами). У статистичній звітності відсутня також інформація щодо кількості діючих суб'єктів малого підприємництва та основні показники їх фінансово-господарської діяльності, що теж робить статзвітність щодо сектору МП не оптимальною;

– удосконалення інституційної бази розвитку підприємництва на регіональному рівні;

– нормативне закріплення засад проведення щорічних рейтингів регіонів України за рівнем розвитку підприємництва; виявлення регіонів, які відстають у розвитку за визначеними показниками рейтингу; виявлення причин відставання окремих регіонів та розробка заходів, які необхідно здійснити з метою виправлення ситуації (дані функції можна покласти на Державний комітет регуляторної політики та підприємництва і його регіональні представництва).

Вважаємо, що удосконалення інституційної бази підприємництва у регіоні повинно стати основою засад розвитку цього сектору на регіональному рівні та повинно передбачати наступні пріоритетні компоненти:

– розвиток нових об'єктів інфраструктури підтримки та розвитку підприємницького середовища регіону;

– розробку комплексної стратегії підвищення рівня конкурентоспроможності підприємницького середовища регіону, особливо в умовах європейської інтеграції України;

– забезпечення дотримання формальних і неформальних правил економічного життя та взаємовідносин між елементами економічної структури, ефективної протидії іллегальній господарській діяльності;

– запровадження економічно обґрунтованої системи інвестиційних та інноваційних стимулів у підприємницьке середовище на регіональному рівні тощо.

Розвиток об'єктів інфраструктури підтримки та розвитку підприємницького середовища регіону повинен забезпечити виконання наступних завдань.

• Скорочення кількості збиткових та сприяння створенню нових підприємств. Цього можна досягнути шляхом зниження витрат підприємств. Наприклад, витрат на оренду офісних та виробничих площ через утворення комунальних підприємств та виділення їм приміщень для подальшого створення муніципальних бізнес-інкубаторів (прим.: органи місцевого самоврядування втрачають від недоодержання коштів від надання в оренду приміщень, які виділяються під бізнес-інкубатори, проте згідно розрахунку вигод та витрат створення муніципального бізнес-інкубатора органи місцевого самоврядування одержують кошти від оплати новоствореними СПД єдиного податку (23 % від єдиного податку), за державну реєстрацію нових суб'єктів підприємницької діяльності (СПД), прибутковий податок із доходів громадян – працівників муніципального бізнес-інкубатора та працівників новостворених СПД тощо, що становить близько 90 % доходу органів місцевого самоврядування від надання в оренду цих площ. Проте органи місцевого самоврядування одержують також якісний ефект, який полягає у: покращенні підприємницького середовища в регіоні; реальній його підтримці; зростанні іміджу регіональних органів влади; підвищенні інвестиційного рейтингу привабливості регіону; зниженні рівня безробіття та соціальної напруги; залученні для потреб бізнесу приміщень, які не використовуються та/чи використовуються недостатньо ефективно; розвитку депресивних промислових районів регіону) та індустріальних парків із наданням господарюючим суб'єктам приміщень та виробничих площ у пільгове користування. Знизити витрати підприємств регіону можна також шляхом надання цілеспрямованої інформації про потенційних торговельних партнерів закордоном, фінансової підтримки участі підприємств у ярмарках, що полегшить їм можливість встановлення контактів з новими постачальниками та покупцями.

• Підвищення ефективності систем управління на підприємствах регіону та якості їх продукції (послуг). Для цього необхідно розробити механізми сприяння переходу підприємств на міжнародні стандарти якості. Цього можна досягти шляхом фінансування за рахунок коштів місцевого бюджету навчань керівників (чи провідних спеціалістів) підприємств та послуг експертів з впровадження міжнародних систем якості управління з обов'язковим відслідковуванням подальшого отримання суб'єктами господарювання, які пройшли навчання чи консультації на предмет отримання ними відповідних сертифікатів якості міжнародного взірця. У протилежному випадку – вжиття заходів щодо повернення підприємствами коштів, виділених на навчання (консультації).

• Усунення регіональної зосередженості щодо збуту продукції підприємствами регіону та сприяння популяризації їх товарів на

ринках інших регіонів та зовнішньому ринку збуту. Міцне конкурентне становище та подальший розвиток підприємницького середовища неможливо забезпечити у випадку концентрації їх діяльності виключно на внутрішньому ринку області. Розширення географії збуту товарів (послуг) та загальне збільшення товарообороту дозволяє підприємствам знижувати загальний рівень витрат в розрахунку на одиницю продукції. Розосередженню збутової діяльності підприємств регіону сприятимуть:

- проведення регіональними органами державного управління моніторингу якості товарів (послуг) підприємств регіону і виявлення на його основі найбільш успішних підприємств;

- розробка за результатами моніторингу «еталонів успішності товарів (послуг) за галузями (видами діяльності)» та популяризація практики досягнення успіху серед інших суб'єктів підприємницької діяльності регіону (може здійснюватись із залученням до цієї роботи громадських об'єднань та асоціацій підприємців);

- формування «рейтингу успішності» підприємств регіону та визначення групи підприємств – «ядра конкурентоспроможності регіону»;

- популяризація торгових марок та загального позитивного іміджу продукції даних підприємств у інших регіонах України та за кордоном.

- Утворення при регіональних органах державного управління (або на базі асоціативних підприємницьких структур із забезпеченням відповідного фінансування їх роботи) комітетів конкурентоспроможності регіону, до завдань яких повинні увійти: сприяння у формуванні мережі коопераційних та конкурентних зв'язків з іншими підприємствами для зміцнення конкурентних позицій підприємницького середовища регіону при виході на зовнішні ринки збуту; виконання ролі посередника щодо розвитку транскордонного співробітництва та встановлення більш тісної кооперації між господарюючими суб'єктами та закордонними підприємствами (бажано корпоративними структурами) на основі субпідрядних, контрактних, орендних відносин; надання експортерам–початківцям консультацій спеціалістів; забезпечення інформаційної підтримки та створення довідкової служби для проведення маркетингових досліджень зовнішніх ринків збуту; пошук франчайзерів за кордоном; допомога в організації виставок продукції (послуг) підприємств регіону за кордоном.

Роль державного регулювання у вирішенні проблематики криміналізації підприємницького середовища є визначною з огляду на гостроту її впливу на суспільний розвиток. Це вимагає швидкої

адекватної реакції з боку регіональних органів державного управління. Зважаючи на це, а також враховуючи вагому роль підприємництва в економічній системі та в соціальній сфері держави вважаємо за доцільне здійснення наступних заходів:

- визнати та проголосити широкій громадськості, що злочинні дії по відношенню до суб'єктів підприємницької діяльності та їх працівників є такими, що несуть загрозу розвитку суспільства та інтересам держави, і підвищити рівень покарання за їх вчинення, а також налагодити систему поінформованості громадськості про хід розкриття таких злочинів;

- створити при Міністерстві внутрішніх справ України та, відповідно, при регіональних органах державної влади відділи, які б займались виключно питаннями злочинних дій по відношенню до суб'єктів підприємницької діяльності із звітуванням про кількість злочинів у цій сфері та відсоток їх розкриття вищому керівництву області;

- запровадити або активізувати на регіональному рівні (при облдержадміністраціях) діяльність робочих груп для координації діяльності правоохоронних органів і недержавних охоронних структур щодо економічного і фізичного захисту підприємництва, основними завданнями яких повинні стати: координація правоохоронних органів, підприємницьких об'єднань, недержавних охоронних структур щодо економічного і фізичного захисту підприємництва; вироблення пропозицій щодо формування законодавчої та нормативної баз з питань безпеки підприємництва; правова (теоретична) просвіта підприємців та громадян через організацію семінарів та конференцій, ЗМІ; ініціювання та сприяння висвітленню в ЗМІ досвіду охоронної діяльності тощо;

- проводити щоквартальні форуми, присвячені співпраці владних структур та бізнесу, першочергове завдання яких – висвітлення практики захисту підприємництва в Україні від злочинних зазіхань.

Сьогодні для більшості вітчизняних підприємств характерним є високий рівень зношення виробничих фондів (особливо промислових підприємств, у яких цей показник перевищує 60 %). Це призводить до високої питомої ваги витрат ресурсів, у тому числі енергетичних, у структурі валових витрат на виробництво продукції.

Без запровадження інноваційних та енергозберігаючих технологій підвищити чи, принаймні, зберегти конкурентоспроможність вітчизняних підприємств є неможливим. Окрім того це питання є особливо актуальним у зв'язку з майбутнім вступом України до СОТ. Енергомісткість валового внутрішнього продукту в Ук-

раїні є у 3,2 разу вищою порівняно з розвиненими країнами світу, у 3,6 разу вищою, порівняно з країнами ЄС, та на 9 % вищою, порівняно з Російською Федерацією. Це значно обмежує конкурентоспроможність національного виробництва та є важким тягарем для економіки.

Зростання цін на енергоресурси призведе до збільшення витратної частини вітчизняних підприємств, зниження конкурентоспроможності їх продукції, а також матиме негативний соціальний ефект – зниження обсягів діяльності підприємств та скорочення кількості робочих місць.

Розв'язання проблеми зниження енергомосткості підприємств Львівської області потребує нової політики держави у сфері енергозбереження, спрямованої на стимулювання тих підприємств, які впроваджують енергозберігаючі технології. Для цього державні органи влади мають достатній асортимент механізмів і важелів впливу, які широко використовуються у світовій системі господарювання, включаючи пільги в оподаткуванні прибутку, який використовується на придбання і використання енергозберігаючих технологій, прискорену амортизацію цих технологій тощо. Дані принципи покладено в основу Закону України «Про енергозбереження» № 74/94, прийнятого ще у 1994 році. Проте, реальні обсяги державного фінансування, передбачені регіональними програмами енергозбереження, не виконуються та, більше того, скорочуються.

На наш погляд, може бути кілька альтернативних підходів для регіональних органів державного управління щодо сприяння розвитку підприємництва регіону в умовах зростання цін на енергоресурси:

- директивний перегляд регіональних програм з метою обмеження неефективного використання паливно–енергетичних ресурсів (в тому числі шляхом запровадження нормативів енерговитрат на одиницю продукції), а також запровадження штрафних санкцій у зв'язку з надмірним використанням цих ресурсів;
- фінансово–економічне стимулювання енергозбереження суб'єктами підприємництва, спрямоване на модернізацію основних фондів підприємств енергозалежних галузей економіки області (а в подальшому – більшості галузей) через виділення коштів для здійснення фінансово–кредитної підтримки закупівлі енергоресурсів господарюючими суб'єктами, прийняття та достатнє фінансування регіональних програм енергозбереження; присвоєння у регіональних програмах розвитку підприємництва, інноваційним та інвестиційним проектам, що спрямовані на придбання чи створення ресурсоекономних технологій. статусу пріоритетних напрямів економіки з метою надання фінансово–кредитної підтримки таких проектів (включаючи піль-

гове кредитування та компенсаційні відшкодування відсоткових ставок за комерційними кредитами) через Регіональні фонди підтримки підприємництва;

– ведення просвітницької роботи серед суб'єктів підприємницької діяльності щодо необхідності та економічної доцільності придбання ресурсоекономних технологій та обладнання, їх впливу на конкурентоспроможність продукції підприємств;

– здійснення посередницьких та координаційних функцій регіональними органами державного управління між суб'єктами підприємництва області та інвесторами, виробниками (постачальниками) ресурсозберігаючого устаткування та технологій;

– залучення та активізація діяльності громадських та асоціативних підприємницьких організацій, які займаються питаннями енергозбереження для здійснення консультаційно–освітніх та методичних послуг щодо запровадження енергозберігаючих технологій суб'єктами підприємницької діяльності.

Для активізації інноваційного розвитку суб'єктів підприємницької діяльності регіональним органам державного управління слід забезпечити цьому процесу режим максимального сприяння, створити у регіоні ефективну інфраструктуру та механізми заохочення перетворення нових ідей в комерційні конкурентоспроможні продукцію та послуги.

Чинниками, які не сприяють інноваційній діяльності підприємств регіону є: нестача фінансових ресурсів на здійснення такої діяльності; низький рівень оплати праці, що не сприяє залученню кваліфікованих кадрів; відсутність систематизованої інформації про новітні технології, наукові розробки та інновації, наявні патенти і т.п.; висока капіталомісткість інноваційної діяльності та значний розмір необхідних початкових інвестицій.

Вирішувати проблеми забезпечення інноваційного розвитку підприємництва регіону необхідно на основі добре обґрунтованої державної політики, конкретні механізми реалізації якої повинні діяти безпосередньо на регіональному і місцевих рівнях. Більше того, в умовах енергетичної кризи, вступу до СОТ конкурентоспроможність вітчизняних підприємств має вирішальне значення, а отже необхідне також фінансування стимулювання інноваційної моделі розвитку виробництва, впровадження енергозберігаючих технологій для підвищення конкурентоспроможності і якості продукції підприємств.

З метою вирішення окресленої проблематики, слід сприяти розширенню підприємницької діяльності по наданню послуг у сфері розвитку інноваційних технологій, в т.ч. щодо енергозбереження. Необхідно здійснювати конкретні заходи, спрямовані на підтримку

венчурних фірм та підприємств інноваційної спрямованості, вироблення політики приватизації установ науково–технологічної сфери, розвиток та поглиблення міжнародного співробітництва у трансферті технологій.

Завданнями стратегії інноваційного розвитку підприємництва регіону є наступні.

1. Формування системи ефективної міжгалузевої кооперації (клас-терів суб'єктів підприємництва) для забезпечення ресурсоекономних виробничих циклів. У цьому напрямі регіональним органам державного управління слід:

- сприяти утворенню мережі коопераційних та конкурентних зв'язків між підприємствами у таких сферах підприємницької діяльності, як суміжні поставки, виробництво чи збут, а також в таких напрямках, як наукові дослідження чи конструкторські розробки;

- допомагати організації партнерства між великими підприємствами та підприємствами сектору малого підприємництва з метою забезпечення трансферу успішних інноваційних технологій, а також формування коопераційних та мережевих зв'язків між великими та малими підприємствами. Цього можна досягти шляхом покриття організаційних витрат на проведення щомісячних сесій (індивідуальних консультацій) представників сектору малого підприємництва та представників керівних ланок великих підприємств; формування мереж, що об'єднують великі, середні та малі підприємства тощо;

- підтримувати підприємства регіону щодо розвитку їх потенціалу та включення до великих міжнародних підприємств у ролі субпідрядників. У цьому напрямі слід сприяти: підвищенню рівня знань суб'єктів підприємництва щодо можливостей співпраці з підприємствами з-за кордону; поліпшенню якості виробничих процесів; підвищенню компетентності менеджменту підприємств; спрощенню доступу до світових ринків.

2. Залучення та активізація діяльності (за допомогою фінансового та організаційного сприяння) громадських та асоціативних підприємницьких організацій для здійснення консультативно–освітніх та методичних послуг щодо запровадження ресурсозберігаючих технологій суб'єктами малого підприємництва, пропагування інноваційної культури підприємництва; популяризації інноваційних технологій та устаткування, а також інноваційних проектів, розробки проектів по створенню та розвитку незалежних громадських інноваційних організацій, підвищення рівня знань всіх ключових суспільних груп, які беруть участь в господарських процесах та тих, які можуть впливати на підвищення рівня інно-

ваційності підприємств сектору малого підприємництва. Предметом даних проектів можуть бути: конференції, семінари, тренінги, теле– та радіорепортажі, буклети, статті, конкурси для підприємств на найкращі проекти тощо.

3. Сприяння утворенню та поширенню знань між науково–дослідними інституціями та підприємствами через надання дотацій (компенсації частини витрат) за створення нових робочих місць для аспірантів на підприємствах, які передбачають виконання інноваційних науково–дослідних робіт (розробок). Це сприятиме підвищенню готовності підприємств співпрацювати з науковцями, науково–дослідними організаціями або самостійно здійснювати науково–дослідну діяльність. Критеріями даних заходів повинні бути: здатність підприємства підтримувати проект організаційно та фінансово; вагомість інноваційного науково–дослідного проекту для розвитку підприємства; наявність продовження працевлаштування після завершення проекту.

4. Підтримка підприємств у сфері трансферту технологій шляхом створення центрів та мережі трансферту і розвитку інноваційних продуктів та технологій для сектору підприємництва. До пріоритетних завдань даних центрів повинні увійти: сприяння концентрації та кооперації між підприємствами та науково–дослідними інститутами (іншими постачальниками інновацій); розвиток співпраці з іншими суб'єктами трансферту технологій; створення мережі центрів трансферту технологій на регіональному рівні; ідентифікація технологій, які відповідають потребам суб'єктів підприємництва регіону; просування створених господарюючими суб'єктами регіону технологій на закордонні ринки та навпаки; проведення технологічних аудитів на підприємствах; дослідження ринку щодо нових технологій та оцінка ринкового потенціалу технологій; організація переговорів, які мають на меті передачу технологій; дослідження спроможності адаптації технологій на підприємствах регіону; консалтинг в сфері інтелектуальних прав та створення академічних підприємств тощо.

5. Підвищення якості роботи регіональних органів державного управління у напрямі моніторингу та планування інноваційного розвитку підприємств регіону, для чого слід розробити механізми постійного моніторингу на рівні інфраструктури інноваційного розвитку підприємництва на регіональному рівні, рівні інноваційних проектів та рівні підприємства. Впровадження системи моніторингу дозволяє здійснювати систематичну поточну оцінку ефективності впроваджуваних заходів, оцінку ефективності використання суспільних коштів та оцінку впливу реалізованих заходів на інноваційний розвиток підприємницького середовища регіону.

Необхідне також створення системи інформації про інноваційні технології та суб'єкти інфраструктури підтримки інноваційного розвитку підприємницького середовища у мережі Інтернет. В рамках даної системи учасники та користувачі можуть обмінюватись інформацією, підвищуючи ефективність використання наданої допомоги.

Слід також зазначити, що для забезпечення інноваційного розвитку підприємницького середовища регіону необхідний комплексний підхід до вирішення проблеми стимулювання впровадження інноваційних технологій із використанням перелічених вище заходів. Особливо ефективним є поєднання фінансово-кредитної підтримки, формування системи ефективної кооперації (кластерів) підприємств та просвітницьких кампаній щодо доцільності запровадження інноваційних технологій та устаткування.

12.5. Актуальні проблеми регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності

Сьогодні, як зазначалося раніше, не можна стверджувати, що заходи, які впроваджуються державою, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з метою підтримки та регулювання вітчизняного підприємництва, є ефективними. Це підтверджується наявним станом речей, а саме: відсутністю сталих тенденцій до економічного зростання, звуженням спеціалізації України в міжнародному поділі праці, загрозою повного зникнення високотехнологічних галузей, що визначають науково-технічний прогрес і виробляють високотехнологічні товари народного споживання.

Такий стан зумовлений негативною дією цілого ряду чинників, що криються в низькій ефективності регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності. За цих умов перспективним напрямом підтримки вітчизняного підприємництва мало б стати створення сприятливого економічного середовища в Україні та її регіонах за рахунок вдосконалення системи державного регулювання економічних процесів. На жаль сьогодні в Україні поки що бракує чіткого уявлення про стратегію підтримки вітчизняного підприємництва і ефективних механізмів, які через систему інтересів створювали б конкурентні засади для розвитку економіки, примушували підприємців розвивати і удосконалювати виробництво, своєчасно сплачувати податки, забезпечувати стабільне поповнення дохідної частини бюджету тощо.

Аналіз стану розвитку підприємництва в Україні та її регіонах дають підстави зробити висновок, що сучасні проблеми в підприємстві є значною мірою похідними від кризи державного уп-

равління, викликаної поспішністю та невідповідністю переходу від адміністративно-командних методів управління економікою до ринкового регулювання.

Практично за результатами всіх опитувань, що проводяться в Україні, основні перешкоди розвитку підприємництва, зокрема, малого, на сьогодні пов'язуються як з недосконалістю законодавчого і адміністративного регулювання підприємництва, так і з несприятливістю економічного середовища в країні. При цьому серед перешкод, створених недосконалістю законодавчого і адміністративного регулювання підприємництва з боку держави, найбільш часто посилаються на надмірність величини і велику кількість податків (97 % і 86 % респондентів відповідно), часті зміни і нестабільність нормативно-правової бази (77 %), складну процедуру реєстрації та велику кількість видів підприємницької діяльності, які підлягають ліцензуванню (більше 40 %), часті перевірки з боку контролюючих органів (близько 40 %) ¹².

Крім того, серед перешкод, пов'язаних із несприятливим економічним становищем, згадуються передусім низький попит на продукцію, неплатежі з боку клієнтів, нестача коштів, дорожнеча і труднощі отримання кредитів, тиск із боку кримінальних структур, нестача ділової інформації і брак управлінських знань.

Слід зазначити, що у світовій практиці накопичено достатній досвід проведення результативних змін у напрямку підвищення ефективності регуляторних відносин між державними органами та підприємництвом, що є цікавим матеріалом для побудови вітчизняної моделі трансформації регуляторних відносин.

Про доцільність та ефективність проведення регуляторних змін свідчить успішний розвиток підприємництва в країнах Західної Європи, США, Канаді тощо. У програмах розвитку підприємництва країн ЄС та інших країн світу також значна увага приділяється проведенню заходів щодо удосконалення державної регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності ¹³. У ряді країн СНД (Росія, Білорусь) існування штучно створених адміністративних бар'єрів визнано одним із найвагоміших перешкод розвитку ділової активності, а проведення регуляторної реформи визначається як один із пріоритетних напрямів державної політики сприяння розвитку підприємницької діяльності.

За останні десятиріччя світова спільнота накопичила значний досвід у галузі реформування системи прийняття регуляторних рішень. Можна виокремити багато спільних рис, притаманних цьому процесу. Так, аналіз регуляторних реформ розвинених країн світу свідчить, що ключовими компонентами успішних заходів із вироблення ефективної регуляторної політики були: удосконален-

ня процесу та процедур розробки і прийняття регуляторних актів, зокрема: планування регуляторної діяльності державних органів; впровадження процедур оцінки впливу регулювання на споживачів, підприємців та бюджет держави; залучення громадськості до вироблення політики; побудова ефективного механізму секторального або галузевого перегляду існуючого законодавства і підготовка пропозицій щодо скасування або покращення регулювання; створення уповноваженого державного органу, що координує та контролює здійснення заходів щодо реалізації регуляторної політики в державі та наділення його реальною владою; обмеження державних органів щодо права на регулювання підприємницької діяльності¹⁴.

Проте, нерідко країни по-різному підходили до реформування системи прийняття регуляторних рішень, застосовували несхожу методологію, інколи зовсім по-різному розуміли поняття регуляторної реформи, а тому кожна країна має свій унікальний досвід.

Досвід розвинутих країн, де впроваджувалась і продовжує активно застосовуватись політика дерегулювання доводить нам всю складність та тривалість процесів дерегулювання (регуляторної реформи). Аналіз особливостей дерегулювання у розвинутих країнах свідчить, що існує набір ключових компонентів, які призводять до успішних заходів регуляторної реформи наступний: побудова ефективного механізму секторального перегляду існуючого законодавства і підготовка пропозицій щодо скасування або покращення регулювання; впровадження процедур оцінки впливу регулювання на споживачів, підприємців, бюджет держави на основі аналізу коштів і вигоди (очікуваного результату (регуляторного впливу)); активна участь громадськості в обговоренні нових проектів регулювань; зменшення адміністрування; скасування або перегляд нормативних актів; децентралізація в прийнятті державних рішень тощо.

Аналіз світового досвіду дозволяє зробити висновок, що головними напрямами регуляторних змін, які відбуваються у світі, є спрямування: по-перше, на забезпечення планомірності регуляторного процесу, що створює можливості для підвищення рівня узгодженості регуляторних актів між собою і передбачуваності державного регулювання; по-друге, на підвищення ефективності роботи «фільтраційних механізмів», призначенням яких є відсів на стадії проектування неефективних регуляцій; по-третє, на впровадження та закріплення практики систематичного аналізу регуляторного середовища підприємницької діяльності з метою своєчасного виявлення та усунення регуляторних процедур, що викликають непродуктивні суспільні витрати.

В урядових колах України ідея про необхідність змін в державній регуляторній політиці у сфері підприємництва була сформова-

на до 1997 р., коли склалася ситуація, що вказувала на нагальну необхідність проведення регуляторних змін. Однією з головних причин цього був процес тінізації української економіки. Основними чинниками цієї ситуації були наступні.

По—перше, помітного зниження зазнала легальна ділова активність. Зрозуміло, що відсутність позитивної динаміки розвитку ділової активності в перехідних економіках є явищем нелогічним і неприродним, адже вони мають великий потенціал незадіяних ресурсів і це виступає каталізатором прискороеного зростання кількості та потужності суб'єктів підприємницької діяльності.

По—друге, діяльність щодо прийняття нормативно—правових актів із державного регулювання економічних процесів в Україні характеризувалася безсистемністю, що стало причиною виникнення ефектів зарегульованості підприємницької діяльності, які, у свою чергу, призвели до зниження ефективності і навіть відмови певних важелів державного регулювання.

По—третє, швидкими темпами зростала питома вага тіньових економічних процесів як у підприємницькому середовищі, так і в державно—адміністративному апараті, наслідками яких стало подальше зниження ефективності державного регулювання малого підприємництва, поширення практики ненормативного регулювання підприємницької діяльності і вторинне підвищення рівня тінізації підприємницької діяльності.

З метою виявлення факторів, що стримують ділову активність і зумовлюють розвиток тінізаційних процесів, у 1997 р. було проведено ряд досліджень, за результатами яких основною перешкодою розвитку легальної підприємницької діяльності було названо несприятливий регуляторний клімат у країні. Згідно з підрахунками, середня вартість виконання регуляторних вимог пересічним вітчизняним підприємством (справляння офіційних та неофіційних платежів за отримання дозволів, погоджень, довідок, сертифікатів, ліцензій тощо) складала близько 22 тис. дол. США на рік¹⁵.

Невиправдано високим визнане податкове навантаження на підприємницьку діяльність, зокрема, пряма його складова. Підраховано, що підприємства вимушені розраховувати і сплачувати близько 25 видів загальнодержавних та 15 місцевих податків та зборів. Гіпертрофованим визнано і контролюючий пресинг. Згідно з результатами дослідження, проведеного Спілкою кооператорів та підприємців України, право перевірки підприємців мав 31 державний орган, 18 з яких наділені повноваженням безпосередньо накладати стягнення за порушення¹⁶. Такий стан, за умов невпорядкованої нормативної бази, що часто змінювалася, продукував вкрай несприятливе середовище для розвитку ділової актив-

ності, практично унеможливлено легальний розвиток підприємництва і спонукав суб'єктів підприємницької діяльності поповнювати ряди тіньовиків.

Під тиском ситуації, що склалася в економіці, з метою подолання перешкод розвитку підприємництва в Україні, на урядовому рівні було прийнято рішення про проведення кардинальних змін у системі державного регулювання підприємницької діяльності – запровадження єдиної регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності.

Регуляторна політика держави у сфері господарської діяльності – це напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади і суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання і усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та спосіб, що встановлені Конституцією та законами України¹⁷.

Орієнтиром державної регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності є побудова ефективно діючої нормативно-організаційної системи, що має забезпечувати оптимальне врегулювання наступних груп питань, що безпосередньо впливають на ділову активність.

Таким чином, регуляторна політика охоплює всі сфери державного регулювання підприємницької діяльності й упорядковується сукупністю законодавчих та інших нормативних актів, нормативних рішень на регіональному рівні, що регулюють відносини в суспільстві з приводу здійснення підприємницької діяльності.

Протягом 1998–2003 рр. в Україні в робочому порядку напрацьовано пакет нормативних актів, що визначали ключові моменти проведення регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності. Це, зокрема: Закон України «Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні»; Укази Президента України «Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності», «Про запровадження єдиної регуляторної політики у сфері підприємництва», «Питання Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва», «Про заходи щодо забезпечення підтримки та дальшого розвитку підприємницької діяльності»; Постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок оскарження центральними органами виконавчої влади, головами місцевих державних адміністрацій рішень Державного комітету з питань регуляторної політики

та підприємництва», «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки обґрунтування проектів регуляторних актів», «Про затвердження Положення про порядок підготовки проектів регуляторних актів»; наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва «Про затвердження Положення про Апеляційну комісію з питань розгляду скарг щодо відмови представництв Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва у погодженні проектів регуляторних актів»¹⁸.

Досвід, накопичений у процесі функціонування вищезазначених документів, створив підґрунтя для розробки Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» № 1160–IV, що був прийнятий Верховною Радою України 11 вересня 2003 р.

Серед перших документів, спрямованих на формування нормативно–правових підвалин проведення вітчизняної регуляторної реформи, особливе місце посідає Указ Президента України «Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності» № 79/98 від 3.02.1998 р. У зазначеному документі вказується на вирішальну роль розвитку підприємництва для економічного зростання України, визнається за необхідне проведення роботи щодо усунення обмежень, які стримують розвиток підприємницької діяльності і проведення заходів із дерегулювання. Згідно з зазначеним документом, дерегулювання визначається як сукупність дій, спрямованих на зменшення втручання державних органів у підприємницьку діяльність, усунення правових, адміністративних, економічних та організаційних перешкод розвитку підприємництва, які включають: спрощення порядку створення, реєстрації та ліквідації суб'єктів підприємницької діяльності; скорочення переліку видів підприємницької діяльності, що підлягають ліцензуванню та патентуванню, вимагають одержання сертифікатів і будь–яких інших дозволів на здійснення підприємницької діяльності; лімітування перевірок та контролю за діяльністю суб'єктів підприємництва; спрощення процедури митного оформлення вантажів при здійсненні експортно–імпорتنих операцій; забезпечення послідовності та стабільності нормативно–правового регулювання підприємницької діяльності¹⁹.

Тобто, змістом процедури дерегулювання є первинний статичний і подальший систематичний аналіз чинних регуляторних актів на предмет виявлення та скасування неефективних регуляцій з метою усунення недоцільного державного регуляторного втручання в підприємницьку діяльність. Деретуляційна активність спрямована, перш за все на впорядкування вже діючих регуляторних актів і

тому вона, як правило, є первинним етапом будь-якої регуляторної реформи. На цьому етапі відбувається коригування нормативно-правових та організаційно-інституційних умов у напрямі скасування всіх елементів, котрі не відповідають духу регуляторної реформи, що впроваджується.

Впровадження лише заходів із дерегулювання, що мають систематизувати чинну нормативну базу, не спроможне кардинально змінити умови ведення підприємницької діяльності на краще. У зв'язку з цим, окрім статичних дерегуляційних процесів, важливим компонентом державної регуляторної політики у сфері підприємництва є «вбудова» в процес підготовки і впровадження регуляторних актів «фільтраційного» механізму, призначенням якого є, по-перше, контроль за нормотворчим процесом державних органів влади і, по-друге, забезпечення відсіву неефективних регуляторних актів, що є джерелом виникнення регуляторних бар'єрів ведення підприємницької діяльності.

Саме такий зміст мають положення Указу Президента України «Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва» № 89 від 22.01.2000 р., а також прийняті на його підставі Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки обґрунтування проектів регуляторних актів» № 767 від 6.05.2000 р. і «Про затвердження Положення про порядок підготовки проектів регуляторних актів» № 1182 від 31.07.2000 р.

Указом Президента України «Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва» № 89 від 22.01.2000 р. встановлено основні принципи впорядкування нормативного регулювання підприємницької діяльності, серед яких: доцільність, достатність та відповідність нормативного регулювання вимогам ринкових відносин; ефективність та забезпечення досягнення позитивних економічних і соціальних результатів впровадження регуляторних актів; системність, послідовність та координованість дій щодо розроблення, видання та виконання регуляторних актів; обов'язковість та своєчасність доведення виданих регуляторних актів до суб'єктів підприємницької діяльності; гласність у процесі підготовки проектів найважливіших регуляторних актів, які суттєво впливають на ринкове середовище, права та інтереси підприємців та публічне обговорення цих проектів²⁰.

У зазначеному документі встановлено заборону видання державними органами влади регуляторних актів без обґрунтування доцільності втручання держави у відповідну сферу підприємницької діяльності, адекватності та ефективності запропонованих шляхів і способів розв'язання порушених у проекті питань, харак-

теристики очікуваних соціально–економічних наслідків запровадження заходів, що передбачаються в проекті. Отже, прийняттям Указу Президента України «Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва» № 89 від 22.01.2000 р. закладено підґрунтя формування другої складової регуляторної реформи у сфері підприємницької діяльності в Україні – фільтрації проектів регуляторних актів, що являє собою певною мірою циклічний процес вирішення питання щодо доцільності введення в практику запропонованих регуляторних механізмів, що відбувається на передпроектній та проектній стадіях створення регуляторного акта. Слід зауважити, що процесові дерегулювання підлягають всі нормативні акти, які пройшли фільтрацію, у випадку, коли з ходом часу їх функціонування було визнано малоефективним або недоцільним.

Відповідно до Указу Президента України № 89 від 22.01.2000 р. була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок підготовки проектів регуляторних актів» № 1182 від 31.07.2000 р., згідно з якою процес підготовки проектів регуляторних актів мав проходити наступні етапи.

По–перше, планування роботи з підготовки проектів регуляторних актів, в процесі якого органи виконавчої влади повинні скласти, затвердити та погодити з Державним комітетом з питань регуляторної політики та підприємництва поточні та перспективні плани підготовки проектів регуляторних актів.

По–друге, розробка проектів регуляторних актів та здійснення аналізу їх можливого впливу на економічні процеси. З метою встановлення єдиного підходу до обґрунтування проектів регуляторних актів і унеможливлення появи неефективних, економічно недоцільних регуляторних актів була прийнята Постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки обґрунтування проектів регуляторних актів» № 767 від 6.05.2000 р. Згідно з означеним документом, проект регуляторного акта повинен супроводжуватися аналізом його регуляторного впливу, який має містити в собі опис проблеми, яку планується вирішити шляхом державного втручання; додаються також визначення цілей регулювання; опис механізмів та заходів для розв'язання проблеми; опис альтернатив запропонованому регулюванню; розрахунок можливих витрат або вигоди від впровадження запропонованого регуляторного акта та альтернатив запропонованому регуляторному акту; характеристики очікуваних соціально–економічних наслідків запровадження передбачених заходів; обґрунтування терміну дії запропонованого регуляторного акта та переліку заходів, спрямованих на відслідковування ефективності його дії²¹.

По-третє, проекти регуляторних актів та документація, що містить аналіз їх регуляторного впливу, в обов'язковому порядку подаються на погодження до Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва. Останній погоджує проект регуляторного акта в семиденний термін або в триденний термін приймає рішення про необхідність публічного обговорення проекту регуляторного акта, якщо вважається, що означені регуляторні нововведення матимуть суттєвий вплив на економіку, зачіпати-муть права та інтереси підприємців. У цьому випадку регуляторні акти не можуть бути прийняті без публічного обговорення.

Залучення громадськості до процесу обговорення проектів регуляторних актів є об'єктивною необхідністю, визнаною у світовій практиці. Так, наприклад, теоретики неолібералізму вказують на те, що формування і проведення більшості аспектів державної економічної політики не повинно бути прерогативою лише державних службовців. На підтримку такої думки Д. Сакс, радник Президента Російської Федерації на початку 90-х років, висуває такі аргументи: чиновник має гіршу уяву про устрій та дію ринкових механізмів, ніж підприємець; чиновники перехідних економік не мають належних навичок та інформації щодо стану світових ринків; державна промислова політика, що розробляється чиновниками, часто створює підґрунтя для зловживань та корупції²².

Отже, якщо проект регуляторного акта істотно впливає на ринкове середовище, права та інтереси підприємців, має відбутися процедура його публічного обговорення за такою схемою.

Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємництва у триденний термін з дня одержання на погодження проекту регуляторного акта приймає рішення про необхідність публічного обговорення і повідомляє про це розробника проекту. Розробник, у свою чергу, публікує в засобах масової інформації повідомлення про проведення публічного обговорення проекту регуляторного акта. Особи, що зацікавлені в коригуванні або скасуванні запропонованого регулювання, надсилають розробникові проекту або Державному комітету з питань регуляторної політики та підприємництва власні пропозиції протягом терміну, що не може перевищувати 20 робочих днів. Після закінчення публічного обговорення, протягом п'яти робочих днів розробник проекту аналізує надані пропозиції, враховує або відхиляє їх, складає зведену таблицю пропозицій. Потім розробник подає проект регуляторного акта разом зі зведеною таблицею пропозицій на повторне погодження до Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва. Останній приймає остаточне рішення про погодження проекту або про умотивовану відмову в його погодженні.

По–четверте, провадяться заходи щодо визначення ефективності дії впроваджених регуляторних актів. Здійснення таких заходів щодо регуляторних актів з обмеженим терміном дії мають здійснюватися за три місяці до закінчення дії регуляторного акта, щодо регуляторних актів, стосовно яких не встановлено обмеження у терміні дії, – не рідше ніж раз на два роки. За результатами проведення заходів із визначення ефективності дії чинних регуляторних актів розробники–органи виконавчої влади складають звіти та надсилають їх до Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва.

Важливим досягненням на шляху впровадження регуляторної політики в Україні є розробка та прийняття Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», в якому було систематизовано, узагальнено та закріплено основні принципові положення перебігу регуляторних процесів у країні. Слід наголосити, що прийняття такого закону є унікальним явищем серед країн СНД і такий крок законодавчої ініціативи високо оцінюється аналітиками та експертами.

Разом з тим потенціал створеного правового та інституційного забезпечення регуляторної політики на практиці залишається слабо реалізованим і не має необхідного впливу на умови створення і функціонування суб'єктів підприємницької діяльності, зокрема, малого та середнього підприємництва. Серед основних причин такого стану виокремлюють наступні.

По–перше, на практиці має місце активна протидія реформування засад регуляторної і адміністративної політики з боку апарату органів державної влади. Слід визнати, що закладення нормативно–правового фундаменту нової регуляторної політики держави у сфері підприємництва вже відбулося, розвиваються процеси перегляду, аналізу і систематизації нормативної бази функціонування підприємництва, прийняті найнеобхідніші закони, укази, постанови. Проте, за свідченням фахівців, прийняті на урядовому рівні рішення щодо змін регуляторних відносин на місцевому рівні не виконуються або виконуються формально, що за результатами є одне й те саме.

Так, Указом Президента України «Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва» № 89 від 22.01.2000 р. встановлено заборону органам державної влади приймати будь–яке рішення без аналізу його регуляторного впливу. Поряд із цим, на практиці місцевими та відомчими органами виконавчої влади систематично приймається велика кількість невиважених регуляторних рішень, які, у кращому випадку, супроводжуються формальним обґрунтуванням, що не містить реального

економічного аналізу наслідків прийняття такого рішення²³. Такі дії не завжди мають корупційне коріння.

Так, однією з вагомих причин формального виконання вимог до регуляторного процесу на місцевому та відомчому рівні є бюрократичний консерватизм і недостатня кваліфікація державних службовців щодо проведення нових і відносно складних процедур (наприклад, аналізу регуляторного впливу проектів або чинних регуляторних актів).

По-друге, формальне відношення до виконання прийнятих на урядовому рівні рішень має наслідком низьку ефективність роботи в напрямку реалізації регуляторної політики створених із цією метою державних організацій. Так, на центральному рівні Громадська колегія ДКРПП, як зазначають її члени, не бере належної участі в регуляторній політиці держави. Регіональні інституційні механізми, призначені для сприяння розвитку регуляторної реформи на місцях, також не відіграють у цій справі належної ролі. Значна частина координаційних рад, за свідченнями об'єднань підприємців, існує формально, адже вони жодного разу не збиралися. Координаційні ради, що проводять збори, як правило, створюються келійно²⁴, працюють неефективно і також не здійснюють вагомого впливу на хід регуляторної реформи у сфері підприємницької діяльності.

По-третє, незважаючи на значні зусилля щодо створення механізмів для співпраці між державними органами та підприємницьким середовищем у справі поліпшення умов ведення підприємницької діяльності, існує ще чимало недоопрацювань нормативно-правового поля регуляторної реформи. До них можна віднести як відсутність належної послідовності, системності в нормотворчій діяльності державних органів, так і наявність правового вакууму або неконкретизованості певних питань. У цьому контексті має сенс привести висновки моніторингу нормативної бази діяльності державних адміністрацій і місцевого самоврядування, проведеного Спілкою підприємців малих, середніх і приватизованих підприємств України: у проаналізованому масиві документів не було знайдено жодного положення, присвяченого вирішенню завдань, пов'язаних із підприємництвом на місцях, у регіонах, а також не знайдено жодної норми, яка б дозволяла впливати підприємцям на важливі для них регуляторні рішення.

На підтвердження тези про відсутність системності, єдиного орієнтиру в нормотворчій діяльності державних органів влади всупереч продекларованим нормам єдиної регуляторної політики, про які йшлося вище, можна навести слова С. Сегеди, члена секретаріату Ради об'єднань підприємців при Урядовому комітеті економічного розвитку: «дуже часто ми спостерігаємо ситуацію, коли

Президент видає один указ, в якому говориться про те, що необхідно знижувати вартість державного регулювання підприємництва, а наступного ж дня виходить декілька указів, які, навпаки, підвищують вартість державного регулювання підприємництва»²⁵.

По-четверте, в Україні спостерігається високий рівень тінізації діяльності суб'єктів малого та середнього підприємництва, і пов'язаний з цим, низький рівень їх самоорганізації. Особливістю поведінки вітчизняного малого та середнього підприємництва у взаємовідносинах із державою є те, що підприємцям значно складніше реагувати на несприятливий регуляторний клімат цивілізовано – через самоорганізацію та ведення легального діалогу з органами влади, ніж нецивілізовано – або шляхом тінізації всієї чи певного сегменту власної господарської діяльності й ухилення від виконання встановлених державою процедур, або шляхом укладання неофіційних угод із посадовими особами державних органів влади. Існування масового явища тінізації підприємницької діяльності має наслідком пригнічення активності щодо створення місцевих об'єднань підприємців та бажання вирішувати власні проблеми легальним шляхом²⁶.

По-п'яте, неспроможність існуючих об'єднань суб'єктів малого та середнього підприємництва здійснювати реальний вплив на формування регуляторного клімату підприємницької діяльності на регіональному і, тим більше, на центральному рівні. На практиці об'єднання підприємців, як правило, ще не готові до того, щоб професійно вести дискусію щодо формування регуляторного середовища з органами виконавчої влади. Адже, щоб належним чином аргументувати власну точку зору щодо коригування певного регуляторного акта, об'єднання малого підприємництва мають протиставляти результатам аналізу регуляторного впливу регуляторного акта результати аналізу, проведеного самостійно. При цьому слід підкреслити, що процес проведення регуляторного аналізу є складним, кропітким, що потребує високого рівня професіоналізму та значних коштів. У місцевих об'єднань підприємців, як правило, не має ні фінансових, ні кадрових ресурсів для відстоювання власних інтересів. Таким чином, на цей час, об'єднання суб'єктів малого та середнього підприємництва є слабкими, маловідомими і маловпливовими, а, отже, не здатними на даному етапі розвитку помітно впливати на реалізацію регуляторної реформи²⁷.

Слід окремо зупинитися на розгляді такого чинника гальмування регуляторної політики у сфері підприємництва як розвиток зловживань і корупції в системі органів виконавчої влади, що є одним з головних шаблів негативної регуляторної ситуації в країні.

Так, до лексики підприємців вже увійшов вислів «державний рекет». Ця форма рекету сильно потіснила свій приватний різно-

вид. Симбіоз бізнесу та державних органів, побудований на хабах, які поділяються на плату за прискорення рішень та плату за те, щоб підприємство «не турбували» понад міру. Та, виявляється, перебуваючи «в добрих стосунках» з владою, можна використовувати цю владу в боротьбі з конкурентом. Як свідчать підприємці, останнім часом державним структурам можна замовити навіть знищення бізнесу небажаного конкурента. Через повсякчасне падіння купівельної спроможності, а, відтак, і фінансової віддачі підприємницької діяльності, антипатія конкурентів один до одного дедалі частіше переростає у ворожнечу, коли декому вже важко втриматися від спокуси залучити до конкурентної «боротьби» якийсь уповноважений державний орган. А попит, як відомо, завжди породжує пропозицію. Треба лише приплатити і поділитися компроматом, хоча за особливу плату до такого «сервісу», може увійти і пошук законних підстав для застосування санкцій. А існуючих для цього органів влади і громадських організацій, що мають законне право суттєво зіпсувати життя окремих підприємців і навіть довести їх до банкрутства, – безліч.

«Знаряддя нападу» експертами умовно поділяються на універсальні, тобто ті, що можуть бути застосовані проти всіх видів бізнесу, і специфічні, які застосовуються вибірково. До засобів широкого спектру дії відносяться податкова інспекція, правоохоронні органи, пожежний нагляд та енергетичні компанії, вужчого – санепідемслужба, водоканал, товариство захисту прав споживачів, товариство охорони пам'яток історії та культури тощо.

Універсальний спосіб – задіяти в процесі податкову службу. Законом України «Про податкову службу» їй надається право накладання і стягнення штрафів за безліч порушень, нарахування пені, безспірного стягнення бюджетних заборгованостей, навіть арешту банківського рахунку, чого цілком достатньо для того, щоб паралізувати діяльність будь-якого підприємства. За свідченням експертів, коли таке замовлення стосується добросовісного платника податків, то заборгованість може бути організована навіть штучно.

Діяльність служби пожежного нагляду обросла такою кількістю інструкцій, що виконати їх усі часом просто неможливо. Прострочений вогнегасник, не та відстань між перегородками, відсутність якогось додаткових дверей у приміщенні, захарашений прохід можуть бути приводом для закриття офісу або складу з відповідними збитками терміном на добу або до усунення порушень. За деякими даними, притримати конкурента засобами пожежників коштує близько 100 дол. США, або потребує «фінансової допомоги» виконавцям замовлення шляхом перерахування коштів на вказані рахунки начебто для вирішення нагальних проблем контролюючої структури.

Перелік видів «зброї» або тиску можна продовжувати. З метою боротьби з цими та іншими негативними проявами, що заважають розвитку підприємництва, Державним комітетом з питань регуляторної політики та підприємництва організовано проведення акції, спрямованої на виявлення і оприлюднення державних органів та посадових осіб, які вимагають від підприємців перерахування коштів у всілякі благодійницькі фонди, на реалізацію місцевих програм та інші заходи.

Отже, однією з головних тенденцій державної політики сприяння розвитку підприємництва як розвинутих країн, так і країн з перехідною економікою на сучасному етапі є проведення змін державної регуляторної політики. Такі зміни мають бути спрямовані на обмеження адміністративно-бюрократичного тиску органів влади на підприємницьку діяльність з метою сприяння мінімізації суспільних витрат, пов'язаних із виконанням неефективних регулювань. Головними складовими регуляторної реформи є дерегуляційні та фільтраційні процеси, що запобігають виникненню та забезпечують своєчасне скасування неефективних регуляторних актів.

З метою підвищення ефективності регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності доцільним вважається проведення наступних заходів.

У межах регуляторної реформи:

- завершення процесів систематизації нормативно-правової бази щодо регулювання підприємницької діяльності, приділення особливої уваги дерегуляційним процесам щодо нормативно-правових актів місцевих та відомчих органів державної влади з питань регулювання підприємницької діяльності на предмет відповідності принципам єдиної регуляторної політики у сфері підприємництва;

- забезпечення дотримання встановлених процедур підготовки і прийняття регуляторних актів, зокрема планування розробки регуляторних актів, проведення процедури публічного обговорення проєктів регуляторних актів, що мають здійснити значний вплив на підприємницьке середовище;

- спрощення процедур легітимації підприємницької діяльності шляхом впровадження комп'ютеризованої системи державної реєстрації, скорочення списку видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, шляхом викреслення тих видів діяльності, що не відповідають принципам державної політики у сфері ліцензування; удосконалення державної системи сертифікації продукції шляхом виключення зі списку видів продукції, що підлягають обов'язковій сертифікації тих товарів і послуг, що не містять особливої небезпеки для людини та довкілля, вве-

дення та сприяння поширенню практики добровільної сертифікації продукції і декларування виробником відповідності його продукції стандартним критеріям якості та безпеки на тлі посилення відповідальності виробників за збитки, які нанесені споживачам і довіллю, уникнення дублювання функцій органами ліцензування та сертифікації;

– регламентація державного контролю за здійсненням підприємницької діяльності шляхом встановлення ліміту кількості перевірок державними органами суб'єкта малого підприємництва, скасування практики проведення «дублюючих» перевірок різними за рангом органами державної влади тощо.

У межах адміністративної реформи:

– нормативно–правове обмеження дискреційних повноважень державних службовців щодо регулятивного та контролюючого втручання в підприємницьку діяльність;

– посилення виконавчої дисципліни на місцях шляхом підвищення вимог щодо рівня кваліфікації посадових осіб державних органів влади, чіткої регламентації посадових прав і обов'язків державних службовців, посилення персональної відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади за перевищення посадових повноважень та прийняття рішень, що суперечать засадам єдиної регуляторної реформи у сфері підприємницької діяльності;

– ретельне виявлення та переслідування за законом проявів тінізації підприємницької діяльності.

Запропоновані заходи, на наш погляд, повинні мати такий ефект. Процеси подальшої систематизації нормативно–правової бази малого підприємництва, орієнтація вимог державної політики на дотримання засад регуляторної реформи, обмеження дискреційних регуляторних повноважень посадових осіб державних органів влади, підвищення вимог щодо їх кваліфікації, встановлення відповідальності за прийняті рішення за перебігом часу має наблизити нормативно–правову базу функціонування малого підприємництва до досконалості, прозорості, ефективності.

Обмеження повноважень посадових осіб, зведення їхніх функцій до виконання простих законодавчо затверджених процедур, скасування обов'язків щодо тлумачення недосконалості законодавства значно скоротить штат державних органів влади і економії значної суми бюджетних коштів. Вказані зекономлені кошти спрямувати на підвищення оплати праці державних службовців, що знизить корумпованість апарату державного управління.

Підвищення вимог до кваліфікації державних службовців, поряд із поширенням просвітницької роботи щодо ідей регуляторної реформи,

а також посиленням контролю за регуляторною діяльністю мають поліпшити виконавчу дисципліну, запровадити практику проведення кваліфікованого аналізу регуляторного впливу проектів регуляторних актів і сформувавши на цій підставі ефективний регуляторний клімат.

Спрощення і зменшення вартості проходження адміністративних процедур, пов'язаних з легальною підприємницькою діяльністю, має призвести до збільшення кількості легальних суб'єктів малого підприємництва внаслідок поживлення процесів ділової активності населення, зниження рівня банкрутств, детінізації малого та середнього підприємництва. Удосконалення механізмів державного регулювання діяльності суб'єктів малого підприємництва і зниження рівня їх тінізації підвищить ефективність державної політики у сфері малого підприємництва. Наслідком зниження рівня тінізації суспільно-економічних відносин у сфері малого підприємництва має стати вторинне підвищення прозорості регуляторних процесів, збільшення можливостей для аналізу стану розвитку малого підприємництва та економіки взагалі, для прогнозування і управління економічними процесами з боку держави.

Необхідною мірою зі зниження рівня «підприємницької тіні» є впровадження заходів прямої державної боротьби з проявами тінізації підприємницької діяльності через притягнення до адміністративної відповідальності суб'єктів підприємництва, що здійснюють незареєстровану і (або) неліцензовану діяльність, повністю або частково уникають оподаткування доходів, сприяють розвитку хабарництва в органах державної влади тощо.

Останні заходи спрямовані на підвищення рівня ризику здійснення тіньової підприємницької діяльності. Однак, вказані заходи можуть бути запропоновані для впровадження лише за умови усунення впливу інших факторів, що сприяють розвитку тінізації підприємницької діяльності. Інакше посилення заходів контролю за дотриманням законності суб'єктами підприємницької діяльності стимулюватиме розвиток хабарництва в державних контролюючих органах і поглиблення тінізації підприємницької діяльності.

Необхідно також провести соціально-психологічні заходи з метою: сприяння формуванню механізмів державної та громадської протидії практиці ненормативного регулювання підприємницької діяльності посадових осіб державних органів влади; активізації участі громадськості в процесі реформування регуляторних відносин у сфері підприємництва; формування в населення негативного відношення до тіньової діяльності, наголошуючи на тісному зв'язку між легальною діяльністю підприємців та успіхом проведення ринкових реформ, здійснення соціального захисту населення, зростанням обсягів суспільних благ тощо.

Крім того, доцільно також сприяти створенню місцевих громадських організацій з питань захисту прав підприємців, до яких підприємці мали б можливість надавати пропозиції щодо усунення тих чи інших регуляторних перепон ходові підприємницької діяльності, а також повідомляти про випадки ненормативного втручання окремих посадових осіб у підприємницьку діяльність. Це мають бути недержавні некомерційні установи, підпорядковані та підзвітні, наприклад, лише Державному комітетові з питань регуляторної політики та підприємництва, і законодавчо захищені від тиску державних виконавчих установ, котрі безпосередньо працюють з підприємцями на місцях. Означені громадські організації мають співпрацювати з регіональною пресою і сприяти всебічному висвітленню наявних штучно створених проблем розвитку малого підприємництва, фактів порушення законодавства, перевищення посадових повноважень і хабарництва. Крім того, інформація таких організацій була б корисним матеріалом для розробки програм сприяння розвитку малого підприємництва, відбору пріоритетних напрямів проведення регуляторних реформ, наукових досліджень і достовірним індикатором змін реального підприємницького клімату в країні.

Варто спрямувати максимум зусиль на сприяння розвитку різноманітних об'єднань підприємців на місцевому рівні. Крім сприяння вирішенню ряду фінансово-кредитних, виробничо-збутових та інформаційних проблем підприємництва, зокрема, представників малого та середнього бізнесу, такі об'єднання спроможні виступати бути впливовими захисниками інтересів своїх членів від неправомірних дій «державної тіні» на місцях. У довгостроковій перспективі мережа об'єднань підприємців малого та середнього бізнесу в тісному співробітництві з вітчизняним аналогом американської Адміністрації малого бізнесу може скласти реальну політичну силу, яка буде спроможною лобіювати інтереси невеликих підприємницьких структур на державному рівні.

Вказані заходи спрямовані на відтворення системи державного та громадського захисту прав підприємців, а також доведення до розуміння кожного підприємця його правового положення, конкретизації його прав та обов'язків, сприяння виникненню на цій підставі прагнення широких верств підприємців відстоювати власні права і протидіяти проявам ненормативних втручань посадових осіб у підприємницьку діяльність.

Поряд з цим певна частина порушень посадовими особами чинної нормативної бази регуляторної політики у сфері підприємництва має зникнути не стільки за рахунок значного підвищення рівня ризику таких операцій, але й внаслідок роз'яснювальної роботи,

адже загальновідомо, що нерідко головною причиною помилок місцевої влади у виконанні центральних нормативних актів є недостатній рівень підготовки самих співробітників державних органів влади.

Також важливо приділяти більше уваги державній ініціативі з популяризації ідей, принципів та основних механізмів єдиної регуляторної політики у сфері підприємництва. За свідченнями фахівців, на цей час регуляторна реформа в Україні не отримала належного визнання ні в підприємців, ні в чиновництва, ні в суспільства в цілому. На наш погляд, таке невизнання є переважно наслідком нерозуміння більшою частиною громадян України реформ, що відбуваються, а також їх перспектив. Є всі підстави стверджувати, що активна пропаганда та роз'яснення серед населення ідей нової єдиної регуляторної політики у сфері підприємництва, її наслідків для підприємництва та суспільства взагалі, спроможна викликати її схвалення та масову підтримку у суспільстві, що, безумовно, сприятиме зростанню результативності заходів із регуляторної реформи.

Висновки до розділу

Існує залежність між рівнем розвитку підприємництва та соціально-економічного розвитку регіону. Загальновідомою є економічна роль підприємництва (створення валового внутрішнього продукту, забезпечення зайнятості населення, формування конкурентного середовища тощо). Водночас розвинене підприємницьке середовище сприяє утворенню ядра середнього прошарку населення, який відіграє економічно стабілізуючу роль.

Разом з тим вагомою є й соціально-економічна роль внутрішнього ринку товарів та послуг для населення, оскільки значною мірою визначає рівень задоволеності потреб споживачів представленими на ринку товарами, рівнем цін, зручністю у придбанні товарів та одержанні послуг тощо.

Відповідно, від ефективності регулювання підприємництва та внутрішнього споживчого ринку товарів і послуг залежить соціально-економічний розвиток регіонів та держави загалом. На сьогодні визріла актуальність в удосконаленні державного регуляторного клімату у секторі малого підприємництва, формуванні регіональної компоненти регулювання споживчого ринку товарів регіону, забезпеченні зміцнення економічної безпеки господарюючих суб'єктів та підприємницького середовища, удосконаленні інституційної бази підприємництва у регіоні.

За цими напрямками регіональним органам державного управління слід формувати систему пріоритетних заходів. До завдань

щодо удосконалення державного регуляторного клімату у секторі малого підприємництва регіону видається доцільним включити: підвищення рівня доступності суб'єктів сектору малого підприємництва до фінансово-кредитних ресурсів; забезпечення географічної розсосередженості збутової діяльності підприємств цього сектору економіки; сприяння зниженню рівня енерго- та ресурсомісткості виробництва малих підприємств; спрощення процедур поінформованості підприємницького середовища про вільні приміщення та земельні ділянки, які перебувають у державній та комунальній власності та процедури оформлення їх у користування, а також дотримання прозорості проведення тендерів та забезпечення участі суб'єктів малого підприємництва в здійсненні поставок продукції (надання послуг) для державних та регіональних потреб, залученні до виконання науково-технічних та соціально-економічних програм; легалізація малих підприємств, які функціонують у тіньовому чи необлікованому сектору ринку; посилення рівня безпеки та захищеності суб'єктів МП від криміналітету та контролюючих структур.

Серед пріоритетних заходів регіональних органів державного управління у напрямі розвитку внутрішнього споживчого ринку регіону доцільно передбачити: розробку регіональної програми розвитку споживчого ринку; підвищення ефективності роботи щодо контролю за споживчим ринком та вдосконалення співпраці державних органів і органів місцевої виконавчої влади; підвищення якості планування розвитку торговельної інфраструктури споживчого ринку регіону; залучення та активізація діяльності громадських та асоціативних організацій інфраструктури ринку споживчих товарів та послуг; сприяння підвищенню якості споживчих послуг та розвитку мережі підприємств з надання індивідуальних та побутових послуг населенню.

Методологічний підхід щодо створення системи економічної безпеки підприємництва регіону повинен передбачати: виявлення загроз економічній безпеці підприємництва за окремими галузями та напрямками діяльності; визначення можливостей управління загрозами та механізмів протидії їм; розробку механізмів прогнозування стану галузей та окремих підприємств, де зосереджені економічні інтереси регіону; розробку розробку регіональної інституційної бази, яка дозволяє упорядкувати функції із забезпечення економічної безпеки підприємницької діяльності та розподілити їх між окремими підприємствами, а також надати юридичну силу системі економічної безпеки окремих підприємств чи галузей.

Недосконалість, надмірність та неупорядкованість нормативно-правової бази державного регулювання, непередбачуваність, неуз-

годженість і безсистемність практики створення нових регуляцій є одним із головних чинників, що перешкоджає розвитку підприємницької діяльності та пригнічує приватну ініціативу в Україні та її регіонах.

Світова практика містить багатий досвід щодо успішного подолання кризи державного регулювання підприємницької діяльності на принципах реформування процесів та процедур розробки і прийняття регуляторних актів; впровадження ефективних механізмів аналізу та коригування чинних регуляторних актів; створення державного органу для координації та контролю за здійсненням регуляторної політики; обмеження і чітка регламентація регуляторних повноважень державних органів влади.

Удосконалення інституційної бази підприємництва у регіоні повинно стати основою засад його розвитку на регіональному рівні та повинно передбачати наступні пріоритетні компоненти: розвиток нових об'єктів інфраструктури підтримки та розвитку підприємницького середовища регіону; розробка комплексної стратегії підвищення рівня конкурентоспроможності підприємницького середовища регіону, особливо в умовах європейської інтеграції України; забезпечення дотримання формальних і неформальних правил економічного життя та взаємовідносин між елементами економічної структури, ефективної протидії іллегальній господарській діяльності; запровадження економічно обґрунтованої системи інвестиційних та інноваційних стимулів у підприємницьке середовище на регіональному рівні тощо.

Слід також зазначити, що більшість викладених тенденцій щодо розвитку підприємництва та внутрішнього ринку споживчих товарів та послуг для населення регіону є характерними і для інших регіонів України, а розроблені рекомендації щодо вдосконалення регіональної політики регулювання цих сфер можуть бути використаними чи адаптованими до використання більшістю регіональних органів державного управління в Україні.

Проблеми, що стримують впровадження єдиної регуляторної політики у сфері підприємництва, головним чином, пов'язані із залишковою ускладненістю та об'ємності нормативно-правової бази, інерційності органів влади, недостатнього рівня кваліфікації посадових осіб та обізнаності підприємців щодо їх прав і обов'язків, високого рівня тінізації відносин у сфері функціонування та державного регулювання підприємницької діяльності. Подолання цих проблем за допомогою важелів регуляторної, адміністративної, інформаційної політики з часом призведе до оптимізації процесів політико-правового регулювання підприємницької діяльності в Україні та її регіонів.

Джерела та коментарі

¹*Розвиток* малого підприємництва Львівщини / Статистичний збірник Головного управління статистики у Львівській області. – Львів, 2005. – 140 с.

²*Розвиток* малого підприємництва Львівщини / Статистичний збірник Головного управління статистики у Львівській області. – Львів, 2005. – 140 с.

³*Розвиток* малого підприємництва Львівщини / Статистичний збірник Головного управління статистики у Львівській області. – Львів, 2005. – 140 с.

⁴*Розвиток* малого підприємництва Львівщини / Статистичний збірник Головного управління статистики у Львівській області. – Львів, 2005. – 140 с.

⁵*Мале* підприємництво України: процес розвитку / Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва. – К.: Інститут конкурентного суспільства, 2001. – 255 с.; *Малий* бізнес та підприємництво в ринкових умовах господарювання: Навч. посібник / під ред. Вороніна Л. І. – К.: Видавництво Європейського університету, 2001. – 256 с.; *Підприємництво* в Україні: проблеми становлення і розвитку / М. І. Долишній, М. А. Козоріз, В. П. Міклова, А. С. Даниленко. – Ужгород: Карпати, 1997. – 363 с.

⁶*Статистичний* щорічник Львівської області за 2005 рік / Головне управління статистики у Львівській області, 2006.

⁷*Статистичний* щорічник Львівської області за 2005 рік / Головне управління статистики у Львівській області, 2006.

⁸*Гусев В. С.* и др. Экономика и организация безопасности хозяйствующих субъектов. – СПб.: ИД «Очарованный странник». – 2001. – С. 224.

⁹*Грушин О. С.* Экономическая безопасность организации. – СПб.: Питер, 2002, 180 с.

¹⁰*Статистичний* щорічник Львівської області за 2005 рік / Головне управління статистики у Львівській області, 2006.

¹¹*Державна* програма «Контрабанді – стоп» на 2005–2006 роки. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2005 р. № 260 (http://www.vindra.vc.ukrtel.net/new_page_307.htm); *Латов Ю. В.* Тенева економіка: Уч. пос. для вузов. / Под ред. Кикотя В. – М.: НОРМА, 2006. – 336 с.; *Мазур І.* «Втеча капіталу» з України у системі глобального перерозподілу фінансових ресурсів // http://www.economix.com.ua/?page=full_finid&num=57; *Попов Ю. Н.* Теневая экономика в системе рыночного хозяйства: Учебник. – М.: Дело, 2005. – 240 с.

¹²*Політико-правове* регулювання підприємництва в Україні: теорія і практика: Монографія / За ред. Варналія З. С., Кампо В. М. – К.: Знання України, 2005. – С. 338–339.

¹³*Ляїна К. М., Ляїн Д. В., Береславський С. М.* Національна програма розвитку малого підприємництва: очікування, проблеми, перспективи. – К.: Інститут конкурентного суспільства, 2001. – 160 с.

¹⁴*Регуляторна* політика в Україні. – К.: Інститут конкурентного суспільства, 2002. – С. 54–56.

¹⁵*Шляхи до ефективної державної політики: взаємодія бізнесу і влади* // Матеріали «круглого столу»: Український незалежний центр політичних досліджень. – К., 2001. – 44 с.

¹⁶*Малий і середній бізнес у пошуках місця в стратегії економічного зростання в Україні: Зб. наук. статей / За ред. Я. А. Жаліла. – К.: Альтерпрес, 2002. – 118 с.*

¹⁷*Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України № 1160–IV від 11.09.2003 р.*

¹⁸*Мале підприємництво в Україні: процес розвитку / Під ред. Д. Ляпіна. – К.: Ін-т конкурентного суспільства, 2001. – 255 с.*

¹⁹*Указ Президента України «Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності» № 79/98 від 3 лютого 1998 р.*

²⁰*Указ Президента України «Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва» № 89/2000 від 22.01.2000 р.*

²¹*Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки обґрунтування проектів регуляторних актів: Постанова Кабінету Міністрів № 767 від 6.05.2000 р.*

²²*Шамхалов Ф. О государственной поддержке предпринимательства в России // Проблемы теории и практики управления. – 1998. – № 2. – С. 94–99.*

²³*Дерегуляція як один із шляхів подолання проблеми тіньової економіки та корупції // Матеріали «круглого столу». – К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 1999. – 63 с.*

²⁴*Шляхи до ефективної державної політики: взаємодія бізнесу і влади* // Матеріали «круглого столу». – К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2001. – 44 с.

²⁵*Дерегуляція як один із шляхів подолання проблеми тіньової економіки та корупції // Матеріали «круглого столу». – К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 1999. – 63 с.*

²⁶Там само.

²⁷*Георгієвський М. Точка зору підприємця // Економічні реформи сьогодні. – 2001. – № 36. – С. 41–43.*

СПЕЦІАЛЬНІ ЕКОНОМІЧНІ ЗОНИ Й ТЕРИТОРІЇ ПРІОРИТЕТНОГО РОЗВИТКУ З ПІЛЬГОВИМ РЕЖИМОМ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК КАТАЛІЗАТОР СОЦІАЛЬНО–ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

13.1. Деякі аспекти соціально–економічного розвитку України та розвитку зовнішньоекономічних зв'язків

Україна має винятково вигідне географічне розташування, пов'язане з її близькістю до світових, зокрема, європейських ринків (у тому числі, центрально– і західноєвропейських), до важливих постачальників сировини (зокрема, Росії). Існує розвинена система транспортних комунікацій і значні власні природні багатства: Україна краще забезпечена найважливішими сировинними ресурсами, ніж такі великі європейські держави, як, наприклад, Німеччина, Франція, Італія. У країні відносна політична стабільність, немає ні війн, ні збройних конфліктів. Україна має солідний трудовий, науковий і науково–технічний потенціал. Підсумувавши вищевикладене, слід зазначити, що в Україні наявними є багато факторів, сприятливих для залучення іноземних інвестицій і для інтеграції України загалом й окремих її регіонів у світове господарство. Регіон має найважливіший внесок у розвиток економічної системи держави, зростання національного багатства, наповнення державного бюджету в результаті проведення зовнішньоекономічних операцій. Його роль і значення в системі зв'язків національної економіки залежать від географічного розташування, концентрації промислових підприємств із високою капітало– і наукоємністю, щільністю населення, рівня освіти жителів, інших факторів. Разом з тим, кожний з регіонів є складовою господарського комплексу і його добробут відповідним чином позначається на ефективності і доцільності функціонування економіки в цілому і її інтеграції у світову систему¹.

Україна належить до країн з відкритою економікою, однак це не наслідок ефективного експортного виробництва і платоспроможного попиту, активного міжнародного інвестування й інтеграційної взаємодії. Навпаки, відкритість економіки України пов'язана з надмірною залежністю від імпорту енергоносіїв; низьким внутрішнім платоспроможним попитом; вимушеним експортом низькотехнологічної металургійної продукції, виробництво якої поглинає значну частину критичного енергоімпорту; орієнтацією на зовнішні джерела фінансування в умовах кризи внутрішнього інвестування.

Україна поступово вступає в ринкові відносини, що позначається на характері її входження в ринкову економіку. У країні ще недостатньо розвинута є інфраструктура, і це не дозволяє швидко увійти в ритм світового господарства. Разом з тим, Україна має перспективи міжнародної конкурентоспроможності за умови реалізації власної стратегії відкритої економіки: стабільну зовнішньоекономічну спеціалізацію країн на основі порівняльних конкурентних переваг і еквівалентного обміну; зіставлення пропорцій вітчизняних і світових цін на основні товари і послуги; стабільне валютно-фінансове становище країни; раціональну структуру виробництва. Україна належить до країн з високою експортною квотою у ВВП. Третина національного виробництва України, кожен третій товар або послуга реалізуються за допомогою зовнішньоекономічних зв'язків. Світогосподарські зв'язки, таким чином, відіграють величезну роль у національній економіці. За оперативними даними, у 2005 р. порівняно з 2004 р. реальний валовий внутрішній продукт України становив 102,4 %. Протягом 2005 р. найбільше зростання валової доданої вартості спостерігалось у транспорті, добувній та обробній промисловості.

У грудні 2005 р. порівняно з відповідним місяцем попереднього року обсяги промислової продукції зросли на 5,3 % (у грудні 2004 р. – на 4,3 %). За 2005 р. приріст виробництва у галузі становив 3,1 %, що на 0,2 % перевищує показник 11 місяців 2005 р. Збільшився випуск продукції за всіма основними видами діяльності, крім виробництва коксу і продукції нафтопереробки, металургії та оброблення металу².

У добувній промисловості обсяги виробленої продукції порівняно з 2004 р. збільшились на 4,4 %. Приріст продукції одержано на підприємствах з видобутку металевих руд (6,2 %), вугілля і торфу (3 %), вуглеводнів – (2,5 %). Видобуток природного газу та нафти збільшився відповідно на 0,8 % та 4,9 % і становив 19,3 млрд м³ та 3,1 млн т.

В обробній промисловості випуск продукції зріс на 3 % проти 2004 р. У харчовій промисловості та переробленні сільськогосподарських продуктів приріст обсягів виробництва становив 13,7 % (у 2004 р. – 12,4 %).

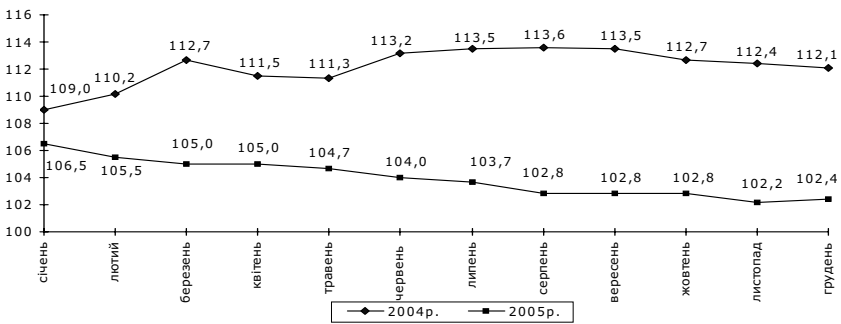


Рис. 13.1. Зміни реального ВВП України (наростаючим підсумком у % до відповідного періоду попереднього року)³

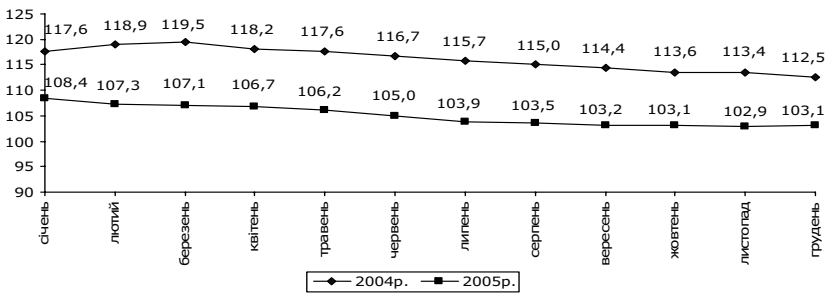


Рис. 13.2. Зміни обсягів промислового виробництва (наростаючим підсумком у % до відповідного періоду попереднього року)

У легкій промисловості протягом 2005 р. спостерігалось значне уповільнення темпів зростання виробництва порівняно з 2004 р. При цьому в IV кварталі у галузі зафіксовано скорочення обсягів продукції проти відповідного періоду 2004 р. на 6,0 %. У результаті рівень виробництва 2004 р. було перевищено лише на 0,3 %. У 2005 р. взуттєвиками випущено 18,9 млн пар взуття, що на 5 % менше, ніж у попередньому році. У виробництві деревини та виготовленні виробів з неї на 19,5 % перевищено обсяги продукції 2004 р. Збільшилось виготовлення дерев'яних вікон, дверей, рам і порогів (на 62 %), фанери клеєної та плит деревостружкових необроблених (на 18 %). Водночас зменшився випуск шпону лущеного, тари дерев'яної та її частин, уздовж розпиляної або розколотої деревини завтовшки понад 6 мм. У целюлозно-паперовій, поліграфічній промисловості та видавничій справі приріст продукції у 2005 р. становив 12,7 %. Підприємства з виробництва неметалевих мінеральних виробів на 14,3 % збільшили обсяги продукції. Зросло виробництво гіпсових

в'яжучих та скла безпечного (на 27–33 %), елементів конструкцій збірних для житлового або цивільного будівництва з цементу, бетону або штучного каменю, листів гофрованих, шиферу та аналогічних виробів з азбестоцементу, труб, муфт та фітінгів до них з азбестоцементу та аналогічних матеріалів, цементу, плит та плиток керамічних, емностей для напоїв та харчових продуктів (на 12–21%). Поряд з цим скоротився випуск шлаковати, вати мінеральної силікатної та аналогічних мінеральних ват, банок для консервування, посуду столового, кухонного, інших господарсько–побутових виробів, виробів з асфальту або аналогічного матеріалу в рулонах.

У металургії та обробленні металу випуск продукції у грудні 2005 р. зріс на 5,3 % порівняно з відповідним місяцем попереднього року. І, як наслідок, відставання від минулорічних обсягів зменшилося і за підсумками січня–грудня становило 1,5% проти 2,9 % у січні–вересні 2005 р. На підприємствах з виробництва чавуну, сталі та феросплавів обсяг продукції скоротився на 0,2 %, інших видів первинного оброблення чавуну та сталі – на 6,7 %, з виробництва кольорових металів – на 23,6 %, металевого лиття – на 13,6 %. При цьому зріс випуск продукції у виробництві труб на 10,2 %, в обробленні металів – на 15,7 %. За 2005 р. виплавлено 30,7 млн т чавуну та 27,9 млн т сталі, випущено 22,7 млн т готового прокату та 2,4 млн т труб та профілів пустотілих з чорних металів.

У машинобудуванні у 2005 р. випуск продукції зріс на 7,1 %. Суттєвий приріст одержано у виробництві машин для металургії (30,4 %), канцелярських і електронно–обчислювальних машин (29,8 %), устаткування для радіо, телебачення та зв'язку (29,5 %), автомобільного транспорту (22,8 %), побутових приладів (22,1 %). Перевищено обсяги 2004 р. у виробництві механічного устаткування (на 13,6 %), сільськогосподарських машин (на 10,8 %), верстатів (на 10,7 %), у залізничному машинобудуванні (на 2,4 %). При цьому скоротилося виробництво електричних машин і апаратури (на 14,9 %), контрольно–вимірювальної апаратури (на 14 %), машин для добувної промисловості та будівництва (на 8,4 %). У 2005 р. випущено 711 тис. холодильників–морозильників побутових комбінованих з окремими зовнішніми дверцями, 322 тис. пральних машин, 37,5 тис. пирососів побутових, 2,9 тис. верстатів для оброблення дерева, 5,5 тис. тракторів для сільського та лісового господарства, 192 тис. легкових автомобілів, 4,7 тис. автобусів.

У хімічній та нафтохімічній промисловості на 9,8 % перевищено рівень виробництва 2004 р. Приріст продукції зафіксовано у виробництві гумових та пластмасових виробів відповідно на 10,7 % і 21 %. Зріс випуск покриттів для підлоги і килимків з вулканізованої гуми (на 37 %), шин для сільськогосподарських і лісогоспо-

дарських машин, для вантажних автомобілів та автобусів, камер гумових, плит, листів, плівок, фольги і стрічок пластмасових неармованих або некомбінованих з іншими матеріалами, стрічок конвеєрних і приводних пасів гумових (на 12–19 %). Проте на 10–21 % скоротилося виробництво трубок та труб, рукавів і шлангів гумових, шин для легкових автомобілів, для велосипедів та мотоциклів. На підприємствах з виробництва коксу та продуктів нафтоперероблення у IV кварталі 2005 р. спад виробництва ще більше поглибився і становив проти відповідного кварталу попереднього року 22,7 %, за підсумками січня–грудня – 13,4 %.

Зовнішньоторговельний обіг України практично збігається з її ВВП, а це означає, що вагома частка українського бізнесу так чи інакше пов'язана із зовнішньоекономічними операціями (див. рис. 13.3).

Зовнішньоторговельний обіг товарів і послуг в 2005 році склав 79,4 млрд дол. США (в 2004 році – 68,9 млрд дол. США, 2003 – 51,7 млрд дол. США, 2002 року – 40,2 млрд дол. США), у тому числі експорт – 40,4 (в 2004 р. – 37,9, 2003 року 27,3, в 2002 році – 22,0), імпорт – 39,0 (в 2004 році – 31,0, 2003 року – 24,4, в 2002 році – 20,6 млрд дол. США). Частка зовнішньоторговельного обігу стосовно ВВП в середньому (1997–2005 рр.) становить близько 115 %, але в 2005 р. у зв'язку з ростом імпорту частка становить 153 % (в 2004 р. – 137 %, в 2003 р. – 115 %).

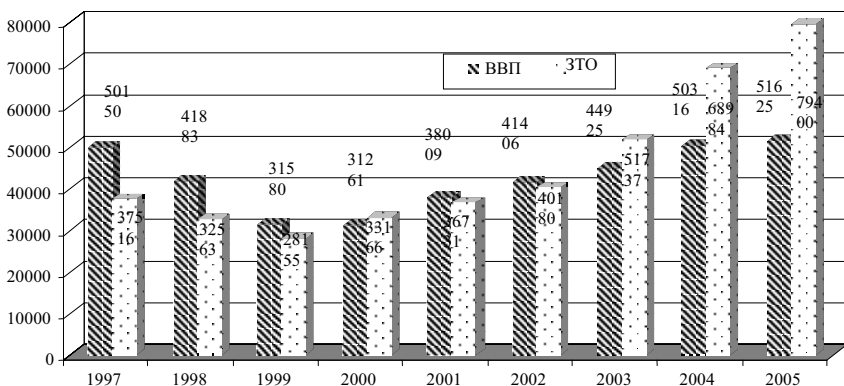


Рис. 13.3. Співвідношення зовнішньоторговельного обігу та ВВП України в 1997–2005 рр., млн дол. США

У порівнянні з 2004 р. зовнішньоторговельний обіг в 2005 році збільшився на 15,1 %. (2004 р. у порівнянні з 2003 р. – 33,3 %, 2003 р. у порівнянні з 2002 р. – 28 %). Обсяги експорту товарів і послуг в 2005 році становили – 40,4 млрд дол. США, імпорт – 39,0 млрд дол. і збільшилися в порівнянні з 2004 р. відповідно на 6,4 % і 25,7 % (в 2004 році

становили – 37,9 млрд дол. США, імпорт – 31,0 млрд дол. і збільшилися в порівнянні з 2003 р. відповідно на 38,8 % і 27,0 %, 2003 р. стосовно 2002 р. відповідно 24,1 % і 34,3 %), див. рис. 8–13.

Позитивне сальдо склало 1,4 млрд дол. (за 2004 р. – 6,976 млрд дол., за 2003 р. – 2,919 млрд дол., за 2002 рік – 980 млн). Коефіцієнт покриття експортом імпорту становив 1,04 (в 2004 р. 1,22). Головними партнерами України в транспортних послугах є країни СНД, ЄС, ЦСЄ і Балтії.

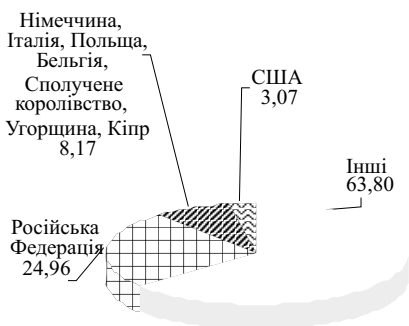


Рис. 13.4. Географічна структура експорту товарів і послуг України в 2005 р., %

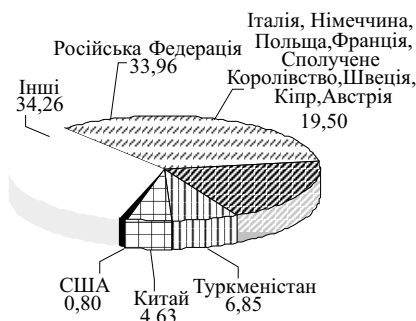


Рис. 13.5. Географічна структура імпорту товарів і послуг України в 2005 р., %

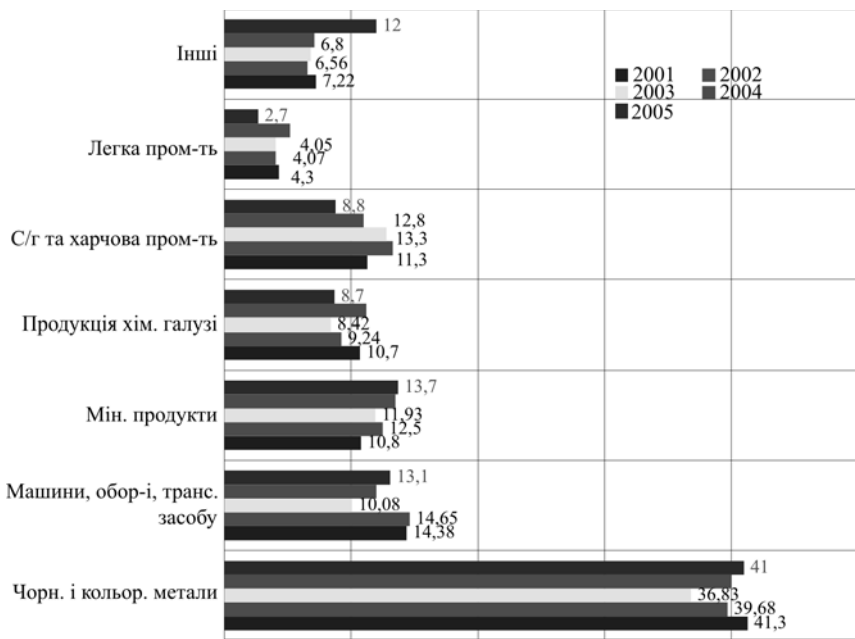


Рис. 13.6. Товарна структура експорту України в 2001–2005 роках, %

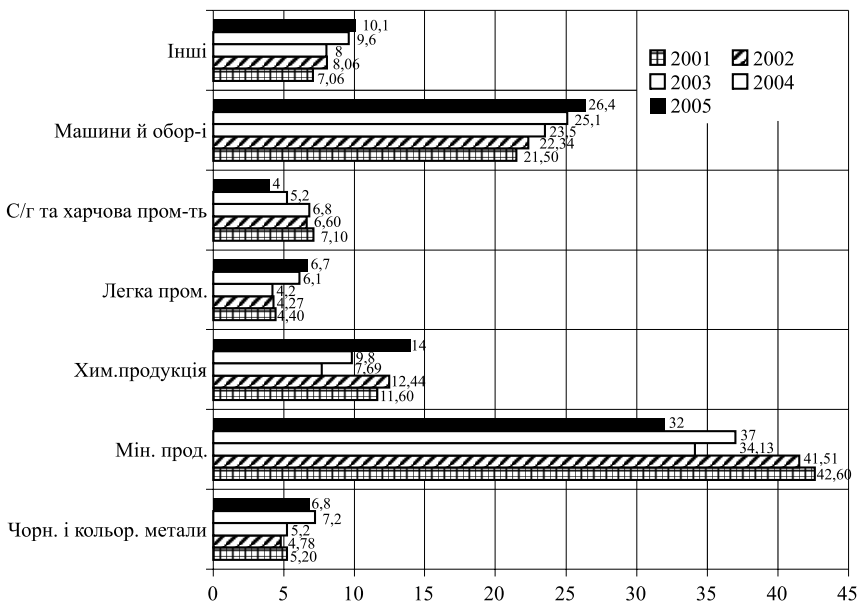


Рис. 13.7. Товарна структура імпорту України в 2001–2005 роках, %

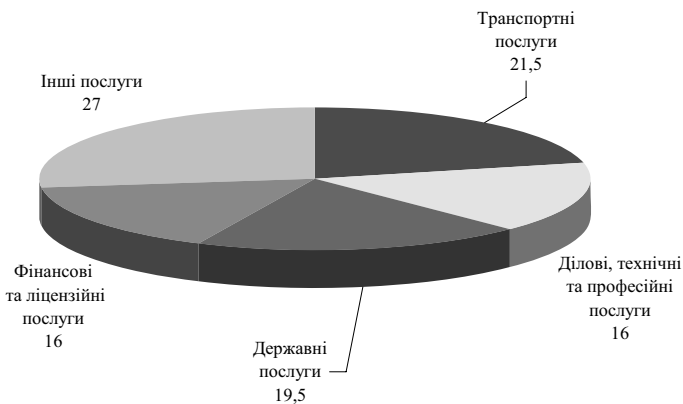


Рис. 13.8. Діаграма структури експорту послуг України в 2005 р.,%

Радикально, одним кроком не можна змінити структуру економіки країни в цілому, чи одного з регіонів, щоб перейти одразу до високотехнологічних виробництв. Але, не зважаю на те що сьогодні експорт переважно належить таким галузям, як металургія, хімія, видобувна, важке машинобудування, АПК тощо, треба пам'ятати, що Україна в цих галузях займає провідні позиції у Європі та Світі. Безумовно негативним є те, що Україна має знач-

ну залежність від імпорту сировини енергоносіїв, а це в свою чергу вимагає розвитку експортоорієнтованих галузей.

У стратегії розвитку національної енергетичної безпеки завжди має враховуватися те, що коли ми забезпечуємо експортний потенціал металургів чи хіміків, то у той же час ставимо нові завдання їх модернізації, а це змушує розвивати вітчизняні: науку, високотехнологічне виробництво та ін.. Тепер, якщо розглянути стратегію процесу міжнародних економічних зв'язків у площині інвестицій, то ми бачимо доволі повільні темпи нарощування їх присутності у національній економіці, хоча темп у 2005 р. досить суттєво зріс, тут необхідний ще подальший, більш ретельний аналіз, але є очевидними за рахунок фінансів яких країн сталося це зростання, а на рис. 13.11, 13.12 – до яких галузей української економіки надійшли іноземні інвестиції.

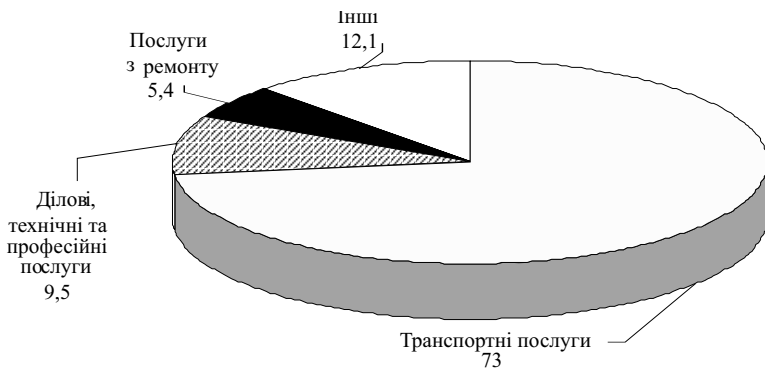


Рис. 13.9. Діаграма структури імпорту послуг України в 2005 р., %

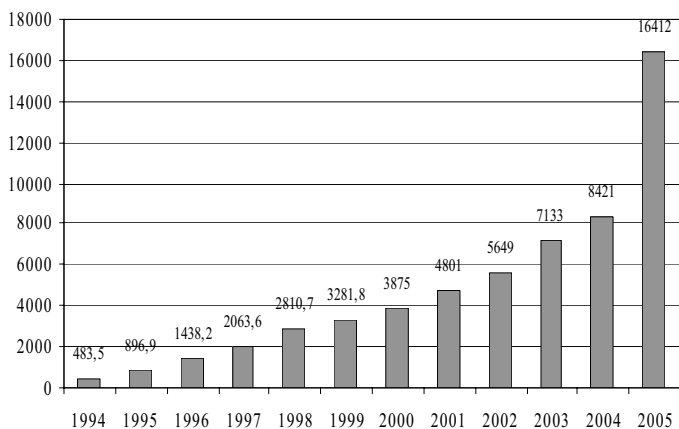


Рис. 13.10. Динаміка прямих іноземних інвестицій в Україні, млн дол. США

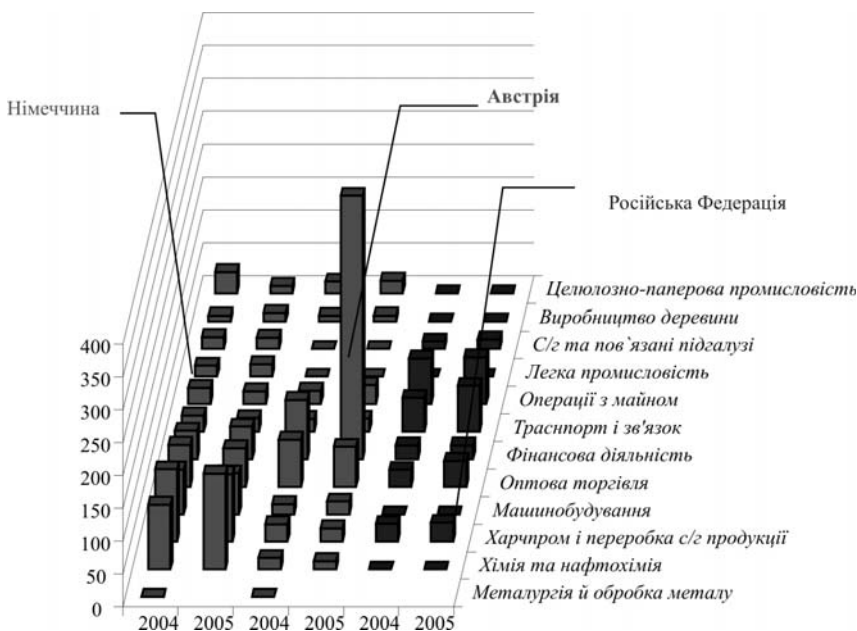


Рис. 13.11. Галузева структура прямих іноземних інвестицій в Україні, млн дол. США

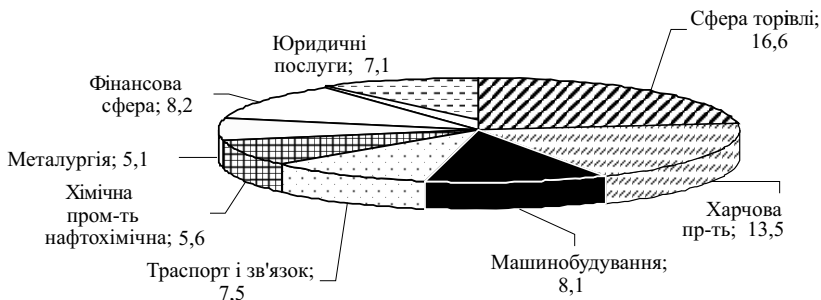


Рис. 13.12. Галузева структура розподілу інвестицій, % у 2005 р.

Зовнішньоекономічна стратегія нового етапу повинна підтримувати ідеї європейської інтеграції, використання таких її форм і механізмів, що дадуть можливість повніше й ефективніше використовувати потенціал взаємин України з розвинутими країнами світу, особливо в сфері трансферу технологій, залучення прямих інвестицій, впровадження сучасних систем менеджменту і маркетингу⁴.

Формуючи зовнішньоекономічну політику держави, варто враховувати, що експорт і імпорт за будь-яку ціну не може бути самоціллю.

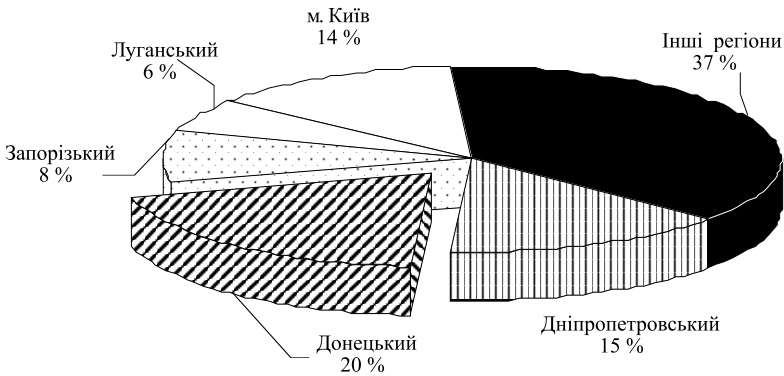


Рис. 13.13 Обсяг експорту товарів по регіонах України в 2005 р., %

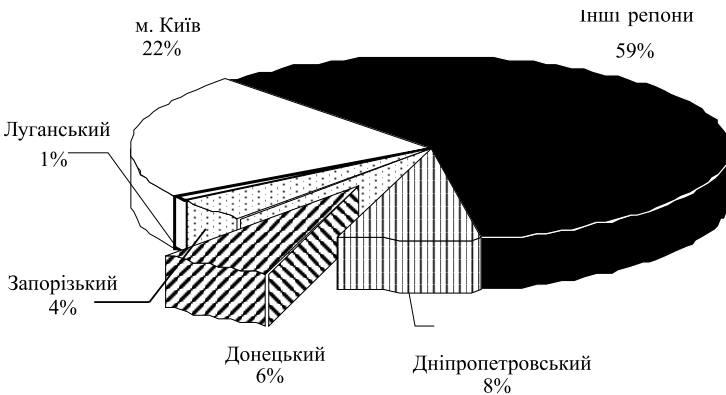


Рис. 13.14. Обсяг імпорту товарів по регіонах України в 2005 р., %

В основу формування зовнішньоекономічної політики держави і механізму її регулювання повинні бути покладені критерії доцільності здійснення цієї діяльності, орієнтація на глобальні зміни і тенденції їх прогнозування. Для забезпечення конкурентоспроможності продукції інвестиційна політика держави, за прикладом країн з розвинутою ринковою економікою, повинна бути побудована на основі інвестування перспективних технологій і виробів, цільових програм з їх розробки.

13.2. Основні напрями розвитку вільних економічних зон (ВЕЗ): закордонний досвід

Україні під час зовнішньоекономічної діяльності варто врахувати географічний фактор. Зокрема, факт її залежності від Росії, що є домінуючим постачальником в Україну нафти, газу, продуктів

нафтопереробки та інших стратегічних товарів, насамперед критичного імпорту, і споживачем значних обсягів вітчизняної продукції. Це ж стосується і необхідності диверсифікованості експорту й імпорту. Пріоритетними напрямками державного регулювання в транспортній галузі, зокрема, мають стати модернізація транспортної мережі і термінальних комплексів у складі МТК, впровадження інформаційних технологій, електронного документообігу, розвитку комбінованого транспорту, створення інституту операторів змішаних перевезень, формування та реалізація цільових програм оновлення рухомого складу на всіх видах транспорту. Через річку Західний Буг у рамках реалізації програми прикордонного співробітництва Tasic із залученням коштів Європейського Союзу планується здійснити будівництво мостового переходу (коридор Балтійське море – Чорне море), а також будівництво нових і реконструкцію існуючих комплексних пунктів сервісу та вантажних терміналів. В галузі морського транспорту передбачається здійснити будівництво нових і реконструкцію існуючих об'єктів морського транспорту (коридори № 9 TRACECA; Балтика – Чорне море) – Іллічівський порт, Одеський порт, Порт Південний, Маріупольський порт⁵.

Відповідно до Концепції розроблено та Постановою КМУ від 20.03.1998 р. за № 346 затверджено Програму створення та функціонування національної мережі міжнародних транспортних коридорів України. Головна мета її розробки та реалізації зумовлена необхідністю забезпечення проведення єдиної державної технічної, технологічної, економічної, нормативно-правової та соціальної політики при створенні та функціонуванні національної мережі міжнародних транспортних коридорів, адекватної основним принципам міжнародної транспортної політики та Європейського співтовариства. Перехід на ці принципи повинен забезпечити: інтеграцію транспортної системи України в європейську та світову транспортні системи; залучення додаткових обсягів перевезень і валютних надходжень; впровадження прогресивних технологій у транспортні та інші супутні процеси; підвищення ефективності функціонування транспортного комплексу України; підвищення конкурентоспроможності українських перевізників; вирішення енергетичних та екологічних проблем транспорту.

Перспективним бачиться раціональне поєднання вільних економічних зон та міжнародних транспортних коридорів, що дозволить використати переваги тих і інших. Завдяки так званому «шлюзовому» принципу ВЕЗ національні товари та послуги надходять на світовий ринок, а іноземні ресурси підключаються до національних економік, відіграючи важливу роль у розвитку еко-

номіки як конкретної країни, так і світової економіки в цілому. Зокрема на території ВЕЗ виготовляється продукція, вартість якої складає близько 15% світового торговельного обороту. Великі потенційні можливості в розвитку МТК має і ГУАМ. На думку аналітиків Українського центру економічних та політичних досліджень ім. Олександра Разумкова, фундаментом і рушійною силою розвитку ГУАМ могла б стати ідея створення Євроазіатського нафтотранспортного коридору (ЄАНТК). Це обумовлюється спільними інтересами країн ГУАМ – всі країни-учасники цієї організації та інші країни Каспійського регіону мають вагомий інтерес у сфері видобутку та транспортування нафти у Європу. Об'єднання в єдину транспортну систему коридору TRASECA, Євро-Азіатського транспортного коридору (Україна-Грузія- Азербайджан), коридору Гданськ-Одеса та Критських коридорів дозволить створити реальні умови для комбінованої схеми перевезень вантажів «море-суходіл» у напрямку басейнів Балтійського, Чорного, Азовського та Каспійського морів найкоротшою відстанню.

НАПРЯМКИ МІЖНАРОДНИХ ТРАНСПОРТНИХ КОРИДОРІВ №3 ТА №5



Рис. 13.15

Україна заявила про намір створити такі транзитні коридори, що дозволили б оперативно керувати нафто- і газопотоками через її територію в усіх напрямках. Були оголошені плани з'єднання транспортних магістралей з державами Балтії, потім проекти в Туреччині і будівництво НПК у Південному, а також деякі інші. Були укладені протоколи намірів і виконана ще деяка теоретична ро-

бота. Але усі упиралося під час відсутності коштів, що було неформальною демонстрацією того, що Україні не вдавалося домовитися з тими, хто реально дає «добро» на переділ геополітичних і геоєкономічних карт якщо не у світі, то в Європі (рис.13.15).

Останнім часом відбулася серія переговорів з потенційними союзниками в боротьбі за переділ геоєкономічної карти і переорієнтацію транспортних коридорів. Але всі ці плани змушують переорієнтувати існуючі (і значно зношені) і створити нові транспортні магістралі – трубопровідні, повітряні, морські, залізничні й автомобільні – з Азії в Європу так ще й в обхід Росії.

В Україні недозволено марнотратні виробництва й облік енергоресурсів: на один долар ВВП витрачається в 2,8 разу більше енергії, ніж в інших навіть східноєвропейських країнах.

Основну проблему в інвестиційній сфері України становлять недостатність фінансових ресурсів і незначні можливості їх залучення. Нині необхідно забезпечити стимулювання процесів нагромадження й ефективного використання інвестиційних ресурсів відповідно до перспектив інноваційного розвитку⁶.

Найбільш розповсюдженими методами стимулювання інвестицій є надання гарантії їх захисту, фіскальні і фінансові стимули. Усе більшу популярність у світі набувають пільги, що також надаються вибірково, за певними критеріями відповідності національним інтересам. До них відносять: субсидії, прискорену амортизацію, пільгові кредити і тарифи, пільгове страхування, оподатковування, гарантування кредитів. До інститутів, що активізують інвестиційні процеси належать вільні економічні зони. Потенційні можливості залучення в Україну міжнародних транспортних потоків великі. Оціночно обсяг транзитних перевезень через територію нашої країни може бути збільшений вже найближчим часом на 25–30 %, а в перспективі – у кілька разів. Відповідне зростання надходжень до бюджету може скласти декілька млрд. доларів США.

У світовій практиці зовнішньоекономічної діяльності існують різні моделі територіально-господарського управління, зокрема як вільні економічні зони (ВЕЗ). Різні типи таких зон називають «острівцями» світового господарства, «вікнами» щодо припливу в численні регіони і країни зарубіжних інвестицій, технологій, управлінських навичок. Нарешті, у ВЕЗ багато економістів бачать прототип нової політики «відкритих дверей» у світову систему господарства.

Нині у світі, як уже було відзначено, функціонує, за різними даними, від 400 до 2000 вільних економічних зон. Вперше ВЕЗ у сучасному вигляді були створені в США за актом 1934 р. у вигляді зон зовнішньої торгівлі. Метою їх була активізація зовнішньоторгівельної діяльності за допомогою використання ефективних ме-

ханізмів зниження митних витрат. При цьому, головним чином, передбачалося скорочення імпортних тарифів на деталі і компоненти для виробництва автомобілів. У зони зовнішньої торгівлі були перетворені склади, доки, аеропорти. Підприємства, що діють у зазначених зонах, виводилися з-під митного контролю в США, якщо імпортовані в зону товари потім спрямовувалися до третьої країни. Митні витрати знижувалися і тоді, коли в зоні здійснювалася кінцева доробка продукції фірм США для наступного експорту. Якщо ж товари із зони надходили до США, вони в обов'язковому порядку проходили всі митні процедури, передбачені законодавством країни. Успішним варіантом вільної економічної зони стало створення зони сприяння в Ірландії в 1957 р. з центром в аеропорті «Шенон». Територія зони складала всього 15 га. У ході вивчення досвіду функціонування ВЕЗ «Шенон» можна відзначити що: висока вартість інформаційно-рекламної роботи обумовила необхідність глибокого вивчення їх первинних цілей. Досвід свідчить, що вирішальною є перевірка окремих частин ринку і проведення експериментів різними видами маркетингу. Послідовний підхід дає можливість уникнути серйозних помилок і дозволяє фахівцям із пропаганди своїх зон сконцентрувати зусилля на особливостях ринку, на який вони хочуть проникнути⁷.

Вивчаючи світовий досвід створення і функціонування спеціальних режимів інвестиційної діяльності і вільних економічних зон, доцільно звернути увагу на досвід Китаю. У Китаї в 1978 р. були створені вільні економічні зони в 14 прибережних містах. Мета – розвиток зовнішньої торгівлі.

Основний інструмент – податкові і митні пільги. На кожен гектар зони в період її становлення щорічно вкладалося приблизно 15–17 млн дол. США. Всього з моменту створення по 1987 р. у ВЕЗ Китаю було залучено приблизно 22 млрд дол. Через них проходило 2/3 зовнішнього товарообігу країни. У 1990 р. експорт тільки однієї зони Шеньчжень склав 3 млрд дол. Зони розташовуються на південному узбережжі країни. Найбільша з них зайняла всю провінцію на острові Хайнань. Крім цієї ВЕЗ, діють зони: Шеньчжень, Чжухай, Шаньтоу і Ся минь. У 1992 р. загальний обсяг промислового виробництва в цих п'ятьох зонах досяг майже 50 млрд юанів, що склало близько 2 % промислової продукції КНР, а зовнішньоторговельний оборот – 20 млрд дол., що склало понад 14 % загальнокитайського зовнішньоторговельного обороту. Зони мають особливий адміністративний статус, особливу економічну самостійність. Важливо і те, що в Китаї інвестиції широко залучаються в наукоємні галузі промисловості, у транспорт і зв'язок, науку і техніку, сільське господарство, тоді як раніш вони спрямову-

вались, в основному, у торгівлю, туризм, нерухоме майно. Щорічно зростають і технічний рівень, і конкурентоспроможність експортних товарів Шеньчжень, що сприяє стабільному розвитку продуктивних сил суспільства. Особливо відзначимо, що зона має близько 100 виробничих підприємств і збутових баз у більше ніж 20 державах світу. Досвід цієї зони досить корисний щодо використання в Україні.

Спеціальну економічну зону Акаба створено в 2000 р. урядом Йорданії з прийняттям закону про створення Спеціальної економічної зони Акаба (ВЕЗ), що офіційно надало початку функціонування з 15 лютого 2001 року.

Акаба – єдиний йорданський порт на березі Акабської затоки, що має вихід у Червоне море. Населення – близько 70 тис. чол.

Місто Акаба має багату історію і древню культуру (вік міста близько 5500 років), і, розташоване на перехресті морських і сухопутних торговельних шляхів між Азією, Африкою і Європою, відіграє важливу роль в економічному і соціальному житті жителів регіону.

З метою подальшого розвитку Акаби як міжнародного туристичного і комерційного центра, уряд Йорданії надає широкі можливості для залучення в країну іноземного капіталу. Основними перевагами ВЕЗ є:

- відсутність податку на соціальні послуги;
- 5 % податок на прибуток
- 4 % податок на продаж землі і 6% податок на придбання землі;
- 7 % податок із продажів і за послуги, надані в готелях і ресторанах;
- безмитний і необмежений вивіз йорданської продукції в США і країни ЄС.

Для території ВЕЗ характерними також є:

- спрощена процедура реєстрації іноземних компаній і полегшена система одержання дозволів на ведення підприємницької діяльності на території ВЕЗ;
- відсутність обмежень на операції з іноземною валютою; 100 % володіння іноземцями туристичними компаніями, виробничими підприємствами і підприємствами сфери послуг;
- полегшений візовий режим (йорданська в'їзна віза для іноземців видається терміном на п'ять років із правом її подальшого продовження) і спрощена процедура одержання дозволу на роботу для іноземної робочої сили;
- придбання землі у власність під будівництво готелів, житлових будинків, комерційних, оздоровчих і загальноосвітніх центрів;
- оренда землі на термін до 50 років з можливістю її наступного продовження.

Пріоритетними секторами інвестування є туризм, сфера послуг і промисловість (виробництво хімікатів для сільського господарства, виробництво косметичних товарів на базі унікальних сировинних матеріалів Мертвого моря, зборка автомашин, випуск електронного устаткування й ін.).

Відмінна риса ВЕЗ складається в більш низьких витратах на створення і ведення бізнесу порівнянню з іншими країнами. Нижче приводяться розцінки на деякі види товарів і послуг ВЕЗ.

Типова вартість оренди приміщень (у рік) у доларах США: квартира/вілла 2800–9800 офіс розміром від 30 до 60 м² 42–85 за 1 м².

У квітні 2000 р. Йорданія вступила до Всесвітньої торговельної організації, що розширило можливості йорданських компаній по просуванню своєї продукції на світовий ринок. Членство Йорданії у СОТ є гарантією для потенційних інвесторів, що торговельна й інвестиційна політика країни, а також її закони відповідають стандартам світової торговельної системи.

У жовтні 2000 р. Йорданія підписала Угоду про вільну торгівлю з США, відповідно до якої протягом 10 років скасовуються тарифи на всі торговельні операції між двома країнами.

24 листопада 1997 р. підписана Угода про Євро–Йорданське співробітництво. Мета Угоди – створити до 2010 р. зони вільної торгівлі між ЄС і Йорданією. У березні 1998 р. Йорданія разом з 10 арабськими країнами підписала Угоду про вільну торгівлю. ВЕЗ можна розглядати в якості перспективної економічної зони щодо ведення комерційної і виробничої діяльності; розвитку туристичного бізнесу; реєстрації торговельних марок; вигідного розміщення інвестицій і рішення ряду інших задач.

Особлива економічна зона Акаба – це не тільки центр ділової активності і місце відпочинку світового класу на Червоному морі. Стійкий розвиток цієї зони сприяє зростанню якості життя і благополуччя суспільства, є рушійною силою економічного росту Йорданії». ВЕЗ надає такі переваги.

- Привабливе корпоративне середовище.
- Просту процедуру створення компанії.
- Можливість інвестування засобів у такі галузі як туризм, послуги і промисловість.
- Можливість розвитку бізнесу на Близькому Сході та у Північній Африці.
- Створення пулів високопрофесійних команд.
- Освоєння існуючих і створення нових ринків.
- Центр для регіональної дистрибуції з вільною зоною збереження, що обслуговують комплексний морський порт і міжнародний аеропорт із відкритим повітряним простором.

• Обладнані земельні ділянки/погужності для легкої і середньої промисловості, складування, комерційного використання і проживання.

На території ВЕЗ уже побудовані туристичні комплекси «Мовенпик», «Маріот», ведуть переговори («Клуб МЕД», «ГУИ», «Некерманн») щодо придбання землі американськими і європейськими фірмами, що будують інфраструктуру, торговельні центри. Поряд з інвесторами із сусідніх арабських країн почали купувати землю і вілли в районі Акаби представники російської та української політичної і ділової еліти. У цьому районі основною робочою силою є єгиптяни й індуси, йорданці – керівна ланка. На узбережжі споруджуються монолітні будинки в основному у три і п'ять поверхів з наступною обробкою місцевим природним каменем. Собівартість будівництва торговельних площ, бюро складає близько 300–350 доларів США; готелів, котеджів, апартаментів – до 600 доларів США за 1 м². Сьогодні апартаменти в моря продаються за 1700 – 2300 доларів США за кв. метр, вартість стандартного готельного номера 4* складає 90–120 доларів США в добу. Термін реєстрації й одержання необхідних дозволів – 30 днів, проектування – до трьох місяців, приймання – 5 днів. Є можливість взяти участь в освоєнні елітного королівського курорту Талья Бий.

Слід також розглянути розташовані в Південній Кореї, Малайзії, Сінгапурі, Гонконзі «точкових» зонах, орієнтованих на експорт товарів. Експортними товарами, які вироблено у «точкових» зонах, охоплюється до 90 % всього обсягу експорту в країнах світу, що розвиваються. Цікавий для України і досвід Американського континенту. У 1967 р. у Бразилії була створена вільна економічна зона іншого типу – «промисловий округ вільної зони Манаус» (Амазонія). Виділена для цієї СЕЗ площа – 3,6 млн км²; мета – стимулювання розвитку промислового виробництва; основний засіб досягнення мети – податкові пільги. Ця зона набула швидкого розвитку, що значною мірою вплинуло на оздоровлення економіки всієї Бразилії. Ядро СЕЗ склали сировинні і паливно-енергетичні галузі, продукція яких споживалася в самій Бразилії. Експорт зони досягав тільки 3–5 % виробництва.

В епоху стрімкого розвитку науково – технічного прогресу відбувається прискорений розвиток науково-технічних зон. У 1973 р. у США їх нараховувалося 84; тут було зайнято 142 тис. робітників і 45 тис. вчених. Найбільша в США науково-технічна зона – Сілікон-Веллей («Силіконова долина»). Вона здійснює 20 % світового виробництва засобів обчислювальної техніки і комп'ютерів. Найближчим часом у США планується створити до 1000 ВЕЗ. Обсяг інвестицій має при цьому скласти більш 3 млрд дол., а число додаткових робочих місць має досягти 100 тисяч. За спосте-

реженнями фахівців, багато ВЕЗ пройшли свій «шлях», трансформуючи спочатку зі складських і транзитних зон у експортно-виробничі, а потім – у комплексні. Світовий досвід свідчить, що за відсутності експортних зон зростання вивозу з країни товарів і послуг збільшується в середньому в рік на 7 %, при наявності зон цей показник збільшується на 20 %.

Для України важливо зараз створити такі умови, щоб преференційні режими застосовувалися з метою стимулювання нових форм господарювання, промислового виробництва розвитку зовнішньоекономічних відносин, що забезпечують технологічний прорив України в XXI століття. Інший стратегічно виправданий напрям – реалізація переваг транспортно-географічного розташування України і потенціалу її припортових територій. Створення в деяких районах широкої мережі вільних митних зон прискорило б інтеграцію України у світогосподарські зв'язки, а також спрямувало б до неї величезні потоки товарів і капіталів, які поки що прямують в аналогічні зони зарубіжжя – Чорномор'я й Азіатсько-Тихоокеанського регіону.

Одним з складників соціально-економічної стратегії України є інтеграція у світову економіку. Це обумовлює необхідність прийняття нетрадиційних рішень, що найближчим часом можуть дати істотний соціально-економічний ефект. До числа подібних рішень можна віднести створення «екстериторіальних» формувань – спеціальних економічних зон (СЕЗ)⁸.

Сутність створення спеціальних економічних зон і територій пріоритетного розвитку (ТПР) полягає в необхідності розв'язати початкові проблеми виходу народного господарства України з економічної кризи шляхом залучення іноземних і вітчизняних інвестицій, стимулювання виробництва, досягнення збалансованості економічного розвитку відповідних регіонів країни, ефективного розміщення і використання матеріального, трудового й іншого ресурсів. Таким чином, серед стратегічних напрямів створення і функціонування СЕЗ і ТПР, що виступають як провідні елементи політики відкритої економіки і відіграють важливу роль у міжнародних відносинах, є визначення сприятливих умов для національного й інтернаціонального підприємництва, руху товарів і капіталів.

Завдання, що ставляться у процесі формуванні тієї або іншої зони, висувають відповідні вимоги до неї: по–перше, сприятливе географічне розташування стосовно зовнішнього і внутрішнього ринків і наявність розвинених транспортних комунікацій; по–друге, розвинутий науково-виробничий, трудовий потенціал, наявність виробничої і соціальної інфраструктури; по–третє, значний природно-ресурсний потенціал. На основі практики функціонування

СЕЗ у світі, можна зробити висновок, що зі створенням будь-якого виду СЕЗ у них виникають умови, при яких досить швидко формується виробнича інфраструктура, адекватна сучасній світогосподарській сфері. Розвиток міжнародного економічного співробітництва в різних формах дає можливість розвивати внутрішню інфраструктуру СЕЗ, їх інтеграцію, як у національну, так і у світову економіку. Майбутнє України буде визначатися реалізацією її транзитних і маргінальних функцій, що зв'язують прикордонні регіони України і Європи. Таким чином, розглядання світового досвіду створення вільних економічних зон дозволяє дійти таких висновків:

1. Світова практика показує, що створення СЕЗ – досить діючий напрям розвитку економіки окремих територій і регіонів. В основному, створення і розвиток вільних економічних зон орієнтовано на розв'язання конкретних пріоритетних економічних завдань, реалізацію стратегічних програм і проєктів.

2. Території, найбільш сприятливі для розміщення СЕЗ, мають, як правило, прикордонне розташування, а також характеризуються розвинутою транспортною, виробничою і соціальною інфраструктурою. В окремих випадках створення СЕЗ виявляється доцільним і в районах нового господарського освоєння, що не володіють зазначеними перевагами, але приваблюють високою концентрацією рідкісних природних ресурсів, що дозволяє вирішувати важливі довгострокові загальнодержавні завдання⁹.

Створення СЕЗ у країнах Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) почалося на початку 1980-х рр. Головною їхньою метою було підсилити відкритість тоді ще централізовано планованих національних економік зі світовою ринковою економікою на основі активізації зовнішньоекономічної діяльності. Природно, що при цьому вони повинні були вирішити цілий ряд загальнодержавних завдань: підвищення конкурентноздатності національного виробництва, збільшення припливу валюти як від експорту товарів і послуг, так і від іноземних інвестицій, скорочення витрат на придбання імпорتنної продукції, прискорене освоєння виробництва нових виробів і послуг.

Позначені цілі й завдання, покладені на СЕЗ у країнах, що переходять до ринкової економіки, обумовили особливості при їхньому створенні й функціонуванні. Загальним для створення СЕЗ у всіх колишніх країнах Ради Економічної Взаємодопомоги (РЕВ) є їх анклавність, специфіка визначається розходженнями в застосовуваному зовнішньоекономічному режимі зон. У колишніх європейських соціалістичних країнах СЕЗ організуються, головним чином, як зони вільного підприємництва. Відповідно до використовуваної класифікації – це експортно-виробничі зони.

Специфічна риса експортно–виробничих зон полягає в тому, що це своєрідні підприємства, головне призначення яких – експорт послуг і забезпечення виробничої діяльності національних й іноземних господарських суб'єктів. Вони можуть бути державними (Румунія, Угорщина, Болгарія), акціонерними (Польща) і змішаними (Угорщина). На виділеній їм території створюється відповідна інфраструктура, вони орендують національні економічні суб'єкти, що здійснюють господарську діяльність.

Організаційно–управлінські особливості зон визначають їхні розміри й економічні функції. Так, торгово–складські зони займають площу в кілька гектарів; експортно–виробничі зони, що відрізняються більшим набором функцій, також розташовуються на значних площах. Створення й функціонування СЕЗ у соціалістичних країнах були пов'язані з несумісністю двох типів економік. І це вимагало особливо ретельного пророблення законодавчої бази. У соціалістичних країнах на перших етапах створення СЕЗ регламенти, їх регулюючі, були логічним продовженням національного законодавства про спільне підприємство. Для анклавних СЕЗ у цих країнах потрібна була розробка спеціальних правових норм, у яких чітко визначалися б спеціальні пільги для іноземних і національних інвесторів на території СЕЗ.

У країнах Центрально–Східної Європи (ЦСЄ) ініціаторами створення зон виступали як місцеві, так і центральні органи влади. При цьому регіональні ініціативи були плодотворніше, оскільки місцеві органи мали можливість точніше визначити доцільність створення конкретних підприємств із урахуванням місцевих пріоритетів, наявності ресурсів й інших умов.

Метою створення спеціальних економічних зон і введення на територіях пріоритетного розвитку спеціального режиму інвестиційної діяльності в Україні є:

– залучення інвестицій у пріоритетні галузі виробництва для створення нових робочих місць і працевлаштування працівників, які вивільняються у зв'язку із закриттям, реструктуризацією гірничодобувних й інших підприємств;

– впровадження нових технологій;

– модернізація діючих виробництв;

– розвиток зовнішньоекономічних зв'язків;

– збільшення поставок на внутрішній ринок високоякісних товарів і послуг;

– створення сучасної виробничої, транспортної й ринкової інфраструктури;

– ефективне використання природних ресурсів.

Серед стратегічних напрямків створення й функціонування спеціальних зон, які виступають як провідні елементи політики

відкритої економіки й відіграють важливу роль у міжнародних відносинах, є визначення сприятливих умов для національного й інтернаціонального підприємництва, руху товарів і капіталів.

Поza світовою економікою не може розвиватися жодна держава, незалежно від політичної системи й рівня економічного розвитку. Для інтеграції у світову економіку необхідні наступні умови:

- ресурси інвестиційного капіталу;
- сучасні технології;
- наявність експортної продукції або вільно конвертованої валюти.

13.3. Особливості та перспективи функціонування спеціальних економічних зон та територій пріоритетного розвитку з пільговим режимом інвестиційної діяльності в Україні

З урахуванням особливостей економіки України найбільш прийнятна форма інтеграції в світо господарський процес – політика відкритої економіки на основі спільного підприємництва із залученням міжнародних інвестицій, податкових ставок в інтересах економічного стимулювання виробника.

У цьому випадку вільна економічна зона – це можливість зайняти своє місце у світовій економіці на основі створення економічної моделі, що враховує як міжнародний досвід, так і національні особливості.

Таким чином, для України спеціальні (вільні) економічні зони – це частина відкритої для світового ринку території держави, у межах якої на основі міжнародних угод і національного законодавства створюються пільгові умови для спільного підприємництва й інших видів економічної діяльності із залученням міжнародного інвестиційного капіталу. У результаті досягається висока оборотність капіталу за даний проміжок часу й росте добробут населення.

Сьогодні в Україні існує 11 СЕЗ: «Азов»; «Миколаїв»; «Курорт-поліс Трускавець»; «Донецьк»; «Порто-франко»; «Яворів»; «Закарпаття»; «Порт Крим»; «Славутич»; «Інтерпорт Ковель»; «Рені».

Кількість регіонів, де впроваджений спеціальний режим інвестиційної діяльності (ТПР) – 9: в Автономній Республіці Крим; у Волинській області; у Донецькій області; у Закарпатській області; у Житомирській області; у Луганській області; у Чернігівській області; у м. Харків; у м. Шостка Сумської області.

Загальна територія, на яку поширюється режим СЕЗ і ТПР, становить 6360 тис. га або 10,5 % території України; у т. ТПР – 6239 тис. га або 10,3 % території України; число областей, на тери-

торіях яких діють режими СЕЗ і ТПП – 13; кількість районів, на які поширюються режими СЕЗ і ТПП – 41; кількість міст, на які поширюються режими СЕЗ і ТПП – 58.

Основні пріоритетні види економічної діяльності: сільське господарство; видобувна промисловість; харчова промисловість і переробка сільськогосподарських продуктів; текстильна й легка промисловість; виробництво деревини й виробів з деревини; хімічна промисловість; металургія й обробка металу; машинобудування й приладобудування; виробництво електроенергії, газу й води; будівництво й виробництво будівельних матеріалів; туристсько-рекреаційна сфера; транспорт і зв'язок; дослідження й розробки в галузі природних і технічних наук; освіти й охорона здоров'я.

Особливі умови, при яких інвестор одержує право на пільги:

- реалізація інвестиційних проектів у пріоритетних видах економічної діяльності, які визначаються Кабінетом Міністрів України;

- реалізація інвестиційних проектів кошторисною вартістю не менш установлені мінімальної межі (від 200 тис. доларів США до 3 млн. доларів США) залежно від галузі виробництва;

- затвердження інвестиційних проектів відповідним органом керування СЕЗ або ТПП;

- укладання договору на реалізацію інвестиційного проекту з відповідним органом керування СЕЗ чи ТПП;

- розташування й державна реєстрація на території СЕЗ.

Однак результати діяльності регіонів зі спеціальним режимом оподаткування виявилися досить скромними й зовсім не виправдали надій, що покладали на них. Іноземні інвестиції так і не збільшилися в Україні. За 13 років було інвестовано всього \$6,65 млрд. З них тільки 10 % припадає на вільні економічні зони.

Діяльність СЕЗ в Україні виявила закономірність – падіння обсягів інвестицій у міру росту податкових пільг. За останні чотири роки сума виписаних пільг для вільних зон зросла більш ніж в 3,3 рази, а податкові надходження – в 1,5 рази.

Діяльність багатьох компаній, натуралізованих у СЕЗ, обмежувалася імпортом товарів, на які скасовані ввізні мита.

Прийнятий Закон України «Про державний бюджет України на 2005 рік» зі змінами й доповненнями скасовує податкові пільги для суб'єктів спеціальних (вільних) економічних зон і спеціальних режимів інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку – іншими словами ліквідація СЕЗ як такої.

Однак, завдяки інвестиційним проектам на їх територіях в 2004 році створено 52,1 тис. і збережено 85,5 тис. робочих місць. Наприклад, у Донецькій області, де спеціальні економічні зони одержа-

ли велике поширення (26 міст й 7 районів), торік створене близько 30 тис. робочих місць і збережено більше 50 тисяч. Радою по СЕЗ області в 2004 році схвалено 216 проектів (по країні всього 768 інвест-проектів) загальною вартістю \$4,294 млрд (по країні \$6,67 млрд).

Для подолання економічної кризи, поліпшення соціально-економічного становища країни, ще в 1992 році Верховною Радою України було прийнято Закон України від 13.10.1992 № 2673–XII «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон», яким було вперше затверджено механізм функціонування таких територій в Україні.

Указом Президента України від 18.06.1998 «Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області» в Донецькій області було запроваджено спеціальний режим інвестиційної діяльності. 24 грудня 1998 року Верховною Радою України був прийнятий Закон України № 356–XIV «Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області».

Головна мета – подолання депресивності територій у зв'язку із закриттям, реструктуризацією гірничодобувних та інших підприємств шляхом активізації інвестиційної діяльності, залучення інвестицій та здійснення технічного переозброєння у пріоритетних галузях, ефективних структурних перетворень у матеріальному виробництві, створення нових робочих місць, підвищення матеріального добробуту населення.

Всього на Україні створено 11 спеціальних економічних зон та 72 території пріоритетного розвитку, на яких впроваджуються 465 інвестиційних проектів загальною кошторисною вартістю 6,4 млрд.дол.США.

В області створено СЕЗ «Донецьк» та СЕЗ «Азов» і 33 території пріоритетного розвитку (спеціальний режим інвестування введено в 26 містах та 7 районах: Артемівськ, Вугледар, Горлівка, Дзержинськ, Дмитров, Добропілля, Донецьк, Дружківка, Єнакієве, Жданівка, Зугрес, Гловайськ, Кіровське, Костянтинівка, Краматорськ, Красноармійськ, Красний Лиман, Макіївка, Маріуполь, Новоградівка, Селидове, Слов'янськ, Сніжне, Торез, Харцизьк, Шахтарськ, Амвросіївський, Волноваський, Мар'їнський, Костянтинівський, Слов'янський, Старобешівський, Шахтарський райони).

За період дії Закону в СЕЗ і на ТПП схвалено 187 інвестпроектів загальною вартістю 3751,4 млн дол. США, в тому числі в містах Донецьк – 66 проектів, Маріуполь – 15, Красноармійськ – 22, Артемівськ – 9, Краматорськ – 10.

Зі 187 схвалених проектів по 70 інвестиційних проектах загальною вартістю 768,6 млн дол. США реалізацію завершено в рамках Закону України «Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвес-

тиційної діяльності в Донецькій області». Підприємства продовжують працювати у звичайному режимі оподаткування. (Маріупольський державний Морський Торговий Порт, ЗАТ «Горлівський машинобудівник», СП ТОВ «Метален», ВАТ «Єнакіївський металургійний завод»).

Таблиця 13.1

**Кількість схвалених інвестиційних проектів
за період дії Закону**

Роки	Кількість проектів	Вартість проектів (млн дол. США)
1998	10	58,9
1999	27	212,0
2000	34	307,5
2001	24	288,3
2002	24	230,7
2003	46	1567,4
2004	21	1072,8
2005*	1	13,8
січень – жовтень 2006*	–	–
1998–2006	187	3751,4

*Інвестиційний проект ТОВ «Артемівське виробничо–комерційне об'єднання здорового харчування «Еко продукт було схвалено Радою з питань СЕЗ за умови отримання позитивного висновку Мінекономіки та на підставі постанови Ворошиловського районного суду м. Донецька від 05.04.2006 така умова була скасована

У теперішній час в СЕЗ та на ТПР області реалізується 117 інвестиційних проектів загальною вартістю 2982,8 млн дол. США (46,5 % від загального обсягу інвестицій по Україні – 6416,8 млн дол. США). Усі проекти передбачають впровадження нових та наукоємних технологій, забезпечують високий енергозберігаючий та екологічний ефекти, значно поліпшують умови праці.

20 підприємств ведуть технічне переозброєння або розширення виробництва відразу по декількох проектах. Так, за рахунок власних коштів по 5 проектів впроваджується – у ВАТ «Вугільна компанія «Шахта «Красноармійська – Західна № 1» та ЗАТ Новокраматорський машинобудівний завод», по 4 проекти на ЗАТ «АВК», «Донецьксталь – металургійний завод», ОП «Шахта «ім. А.Ф. Засядька», «Вугільна компанія «Краснолиманська», 3 проекти – ВАТ «Концерн «Стирол».

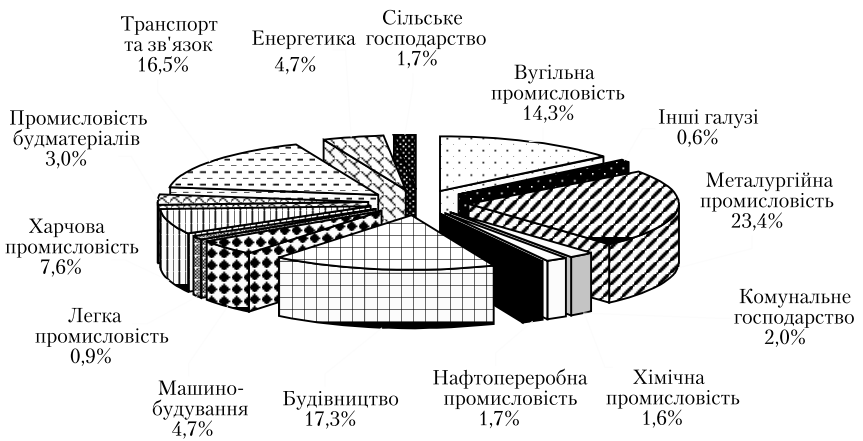


Рис. 13.16. Галузева структура схвалених інвестиційних проєктів у СЕЗ та ТПР Донецької області

Інвестиційні процеси активно розвиваються у базових галузях промисловості:

- у металургії схвалено 28 проєктів вартістю 879,9 млн дол. США,
- вугільній промисловості – 30 проєктів на 535,5 млн дол.,
- машинобудуванні – 20 проєктів на 177,1 млн дол.,
- енергетиці – 2 проєкти на 175,1 млн дол.,
- промисловості будматеріалів – 10 проєктів на 111,7 млн дол.,
- хімічній промисловості – 16 проєктів на 60,2 млн дол.,
- нафтопереробній промисловості – 1 проєкт на 63,9 млн дол.
- у будівництві схвалено 3 проєкти на 649,1 млн дол.,
- транспорті та зв'язку – 13 проєктів на 617,1 млн дол.,
- харчовій промисловості – 30 проєктів на 285,2 млн дол. та решта інших проєктів.

Серед схвалених проєктів 63 (33,7 % від усіх проєктів) реалізуються за участю іноземних інвесторів. Загальний обсяг іноземних інвестицій за проєктами складає 824,4 млн дол. США.

Стратегічними партнерами, які працюють на економіку України та Донецької області, є такі фірми, як «Каргілл Інкорпорейтед» (США), «Лафарж Рифракториз ДжиМБХ» (Німеччина), «Слав Хандел» (Австрія), «Леман Коммодитиз» (Швейцарія), «Емілкераміка» (Італія), «Кнауф» (Німеччина).

Довідково: за участю капіталу іноземних інвесторів в м. Донецьк проведено модернізацію металургійного комплексу «Істіл (Україна)» (Британські Віргінські острови – 52,3 млн дол.), комбінатом «Каргілл» побудовано і успішно працює завод по переробці насіння соняшника (США, ЄБРР – 37 млн дол.), побудовано го-

тельний комплекс «Вікторія» (Великобританія – 10,5 млн дол.), у м. Маріуполь побудовано новий нафтопереробний завод (Кіпр, США – 53,8 млн дол.), ведеться будівництво готельного комплексу (Угорщина – 22,3 млн дол.), у м. Слов'янськ підприємством «Зевс Кераміка» налагоджено виробництво керамічної плитки (Італія – 41,6 млн дол.), на Старобешівській ТЕС ведеться реконструкція енергоблоку (кредит ЄБРР – 44,0 млн дол.).

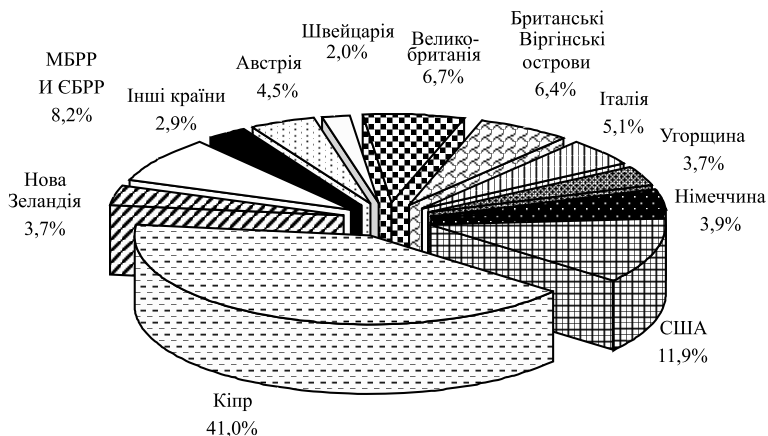


Рис. 13.17. Участь іноземних інвесторів в реалізації інвестпроектів у СЕЗ та ТПР Донецької області

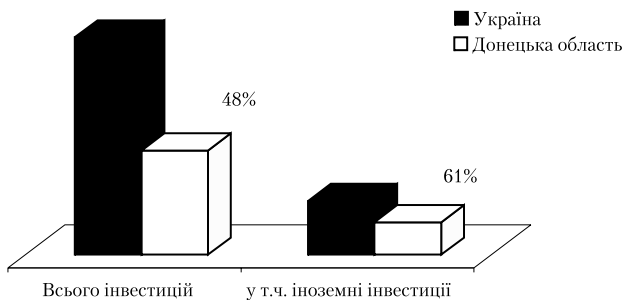


Рис. 13.18. Співвідношення залучених інвестицій по проектах, що перебувають в реалізації в Донецькій області, та в Україні в цілому (%)

За інвестиційними проектами надійшло інвестицій в сумі 2156,2 млн дол. США (57,5 % від загальної вартості схвалених проєктів), з них іноземних – 539,2 млн дол. (65,4 %). При цьому в ТПР залучено 99,2 % (2140,0 млн дол. США) всіх залучених інвестицій, а в СЕЗ «Азов» та СЕЗ «Донецьк» – 0,8% (16,2 млн дол. США). В тому

числі за січень–жовтень 2006 року залучено інвестицій у сумі 445,7 млн дол. США (68,4 % від запланованої суми на рік – 651,2 млн дол.), з них іноземних – 215,6 млн дол. США (197,4 %).

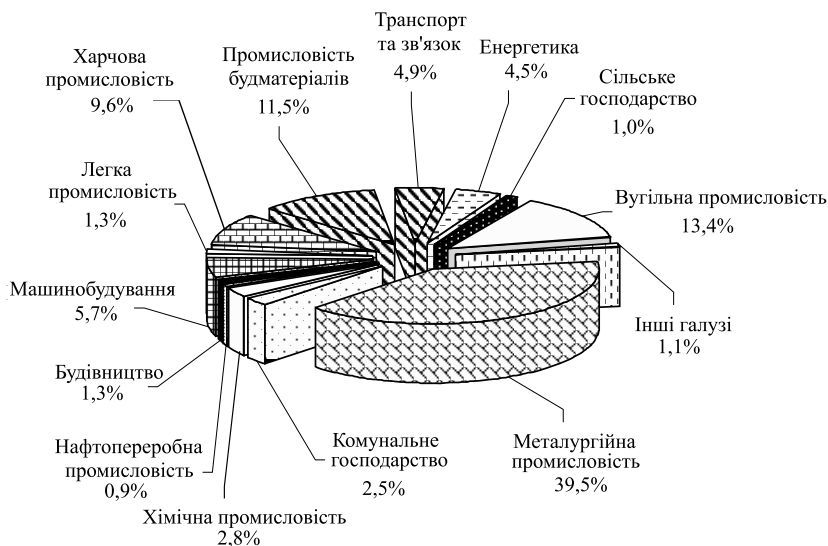


Рис. 13.19. Галузева структура залучених інвестицій по схвалених інвестпроектах станом на 01.11.2006

Залучення інвестицій по галузях: металургія – 852,6 млн дол. США, вугільна промисловість – 288,3 млн дол., промисловість будівельних матеріалів – 249,0 млн дол., харчова промисловість – 207,6 млн дол., машинобудування – 122,2 млн дол., транспорт та зв'язок 104,9 млн дол., енергетика – 96,3 млн дол., хімічна промисловість – 60,0 млн дол., комунальне господарство – 53,7 млн дол., легка промисловість – 28,6 млн дол., будівництво – 8,4 млн дол., сільське господарство – 21,0 млн дол., нафтопереробна промисловість – 18,5 млн дол., інші галузі – 25,1 млн дол. США.

За січень–жовтень 2006 найбільші суми інвестицій були спрямовані у такі галузі:

- промисловість будівельних матеріалів – 201,2 млн дол. США,
- металургія – 127,8 млн дол.,
- вугільна – 38,2 млн дол. США,
- харчова – 33,6 млн дол.,
- машинобудування – 8,1 млн дол.,
- транспорт – 6,0 млн грн

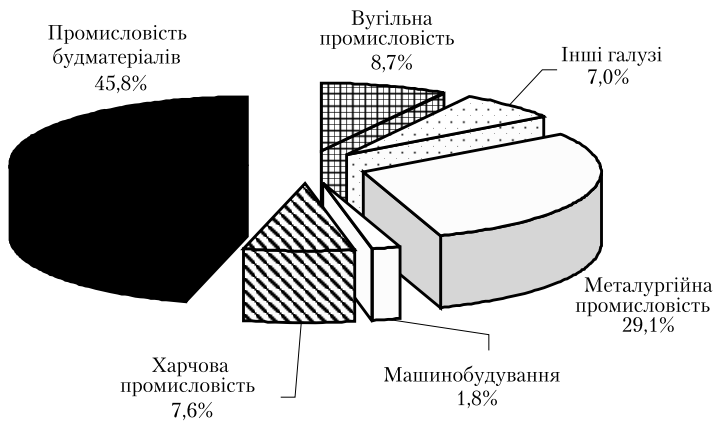


Рис. 13.20. Галузева спрямованість інвестицій за січень–жовтень 2006 року

У структурі освоєних інвестицій найбільшу частку складає:

- обладнання – 907,6 млн дол. (55,1 %),
- будівельно–монтажні роботи – 488,4 млн дол. (29,7 %),
- сировина і матеріали – 79,7 млн дол. (4,8 %).

На кожну гривню інвестицій, які вкладені підприємствами у виробництво в рамках інвестиційних проектів за період з 2003 по 2006 р., було отримано у середньому 72 коп. чистого прибутку.

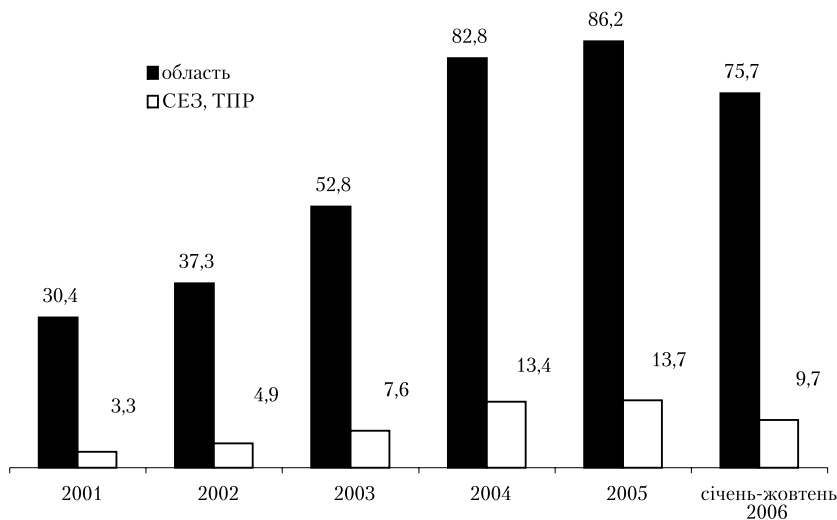


Рис. 13.21. Обсяги реалізованої продукції в СЕЗ, ТПР та в цілому по області, млрд грн

Питома вага вартості основних фондів підприємств, які реалізують інвестиційні проекти, складає **7,8 %** від вартості основних фондів промислових підприємств області, при цьому вони виробляють **12,8 %** загального обсягу промислової продукції області і забезпечують **15,2 %** відрахувань до бюджетів усіх рівнів.

Обсяг виробництва продукції з початку реалізації проектів склав 63,1 млрд грн, в тому числі реалізовано на експорт – 22,0 млрд грн, або 40,2 %. За січень–жовтень 2006 р. реалізовано продукції на суму 9,7 млрд грн, в т. ч. на експорт – 4,6 млрд грн (47,4 %).

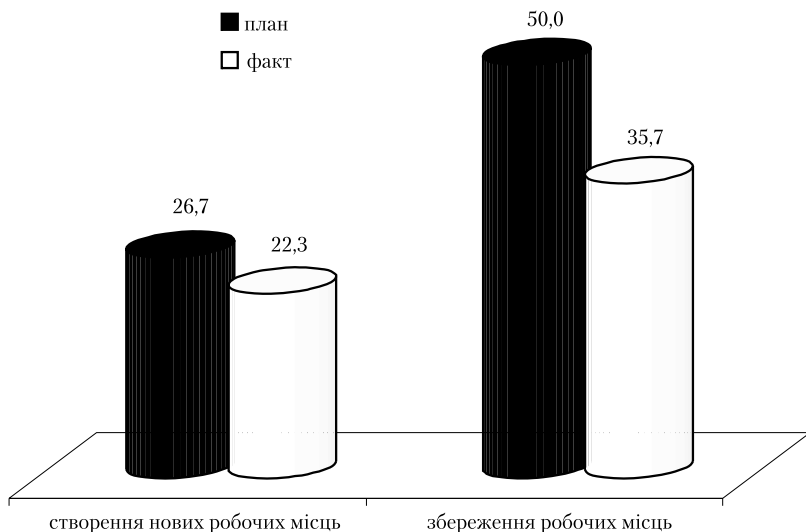


Рис. 13.22. Виконання інвестиційних зобов'язань щодо створення та збереження робочих місць, тис. од.

Обсяг реалізації промислової продукції в цілому по області за період 2001–2005 рр. зріс у 2,8 разу, в тому числі реалізація продукції, виробленої на підприємствах в СЕЗ та ТПР за інвестиційними проектами збільшилася в 4,2 разу.

Реалізація інвестпроектів передбачає створення 26,7 тис. нових та збереження 50,0 тис. діючих робочих місць. Фактично в рамках реалізації проектів створено 22,3 тис. (83,5 % від запланованої кількості) нових і збережено 35,7 тис. (71,4 %) робочих місць.

Середньомісячна заробітна плата на підприємствах, які реалізують інвестиційні проекти, в 1,5 разу перевищує середньообласну і складає 1699,0 грн.

В рамках реалізації інвестиційних проектів прострочена заборгованість із заробітної плати відсутня.

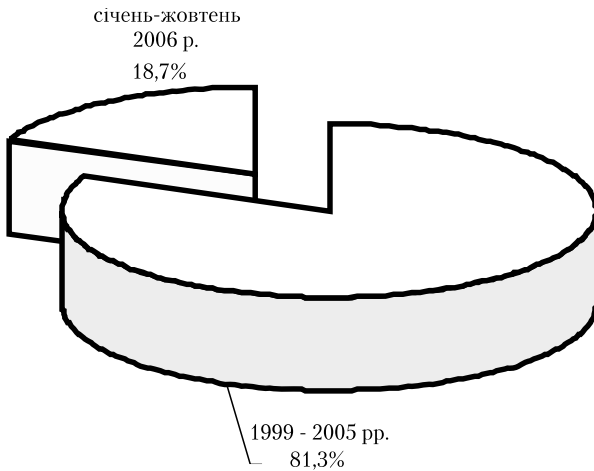


Рис. 13.23. Питома вага надходжень до бюджетів за січень–жовтень 2006 р. до загального обсягу надходжень до бюджетів з початку реалізації проектів

Суб'єктами підприємництва від реалізації інвестиційних проектів в СЕЗ і на ТПР сплачено податків і зборів до бюджетів усіх рівнів та державних цільових фондів у сумі 4,33 млрд грн, в т.ч. податок на прибуток 0,91 млрд грн, ПДВ – 1,36 млрд грн, прибутковий податок з громадян – 0,50 млрд грн, збори до держаних цільових фондів – 1,40 млрд грн, інші податки – 0,16 млрд грн.

У тому числі за січень–жовтень 2006 року суб'єктами підприємництва, які реалізують інвестиційні проекти в СЕЗ і на ТПР сплаче-

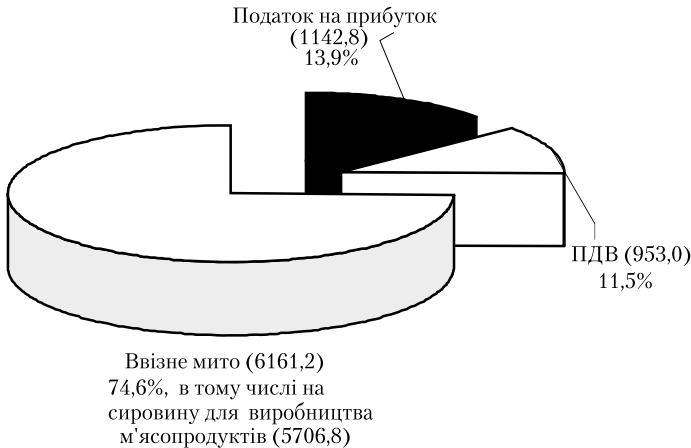


Рис. 13.24. Податкові і митні пільги, млн грн

но до бюджетів усіх рівнів податків та зборів у сумі 0,812 млрд грн (18,7 % від загального обсягу сплачених платежів).

Підприємства, які реалізують інвестиційні проекти, простроченої заборгованості по платежах до бюджету не мають.

З початку функціонування СЕЗ і ТПР суб'єктам господарювання, які реалізують інвестиційні проекти, державою надано податкових і митних пільг на суму 8,3 млрд грн.

У загальному обсязі податкових і митних пільг пільги на сировину для виробництва м'ясопродуктів (у сумі 5,7 млрд грн) складають 69 %.

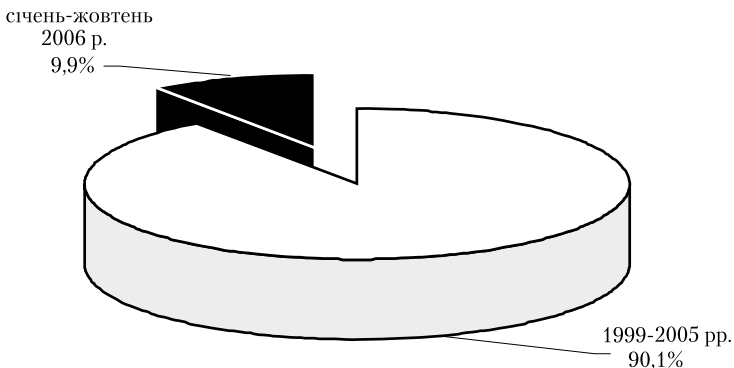


Рис. 13.25. Питома вага пільг за січень–жовтень 2006 р. (до загального обсягу отриманих пільг з початку реалізації проектів)

У тому числі за січень–жовтень 2006 року суб'єктами підприємництва, які реалізують інвестиційні проекти в СЕЗ і на ТПР отримано пільг у сумі 0,821 млрд грн (9,9 % від загального обсягу пільг, отриманих з початку реалізації проектів).

У рамках Закону було схвалено 10 інвестиційних проектів в м'ясопереробній галузі. З них скасовано дію Свідоцтв на реалізацію 2-х інвестиційних проектів (ТОВ «Кредо» і ТОВ ІВК «Інагро»), завершено реалізацію 3-х інвестпроектів (ТОВ «Європродукт» з модернізації технологічного обладнання м'ясопереробного комбінату, ТОВ «Донецький м'ясопереробний комбінат», ТОВ «Агроторг-3»). Таким чином, в теперішній час продовжують реалізацію 5 інвестиційних проектів (СП ІІ «Відродження», «ЗАТ ВК «Юнкерс», ТОВ «Фенікс», ТОВ «Європродукт» з організації виробництва по вирощуванню птиці та її переробці, АТЗТ «Артемівський м'ясокомбінат»).

Пільга з ввізного мита у сумі 5706,8 млн грн склалася внаслідок застосування заборонного мита на імпорт м'ясної сировини, мобілізація якого до бюджету у встановлених розмірах практично неможлива. За період скасування пільг (з квітня 2005 р. по жовтень

2006 р.) підприємства СП ІІ «Відродження» та АТЗТ «Артемівський м'ясокомбінат» за рішеннями судів продовжували імпорт м'ясної сировини і отримали митні пільги у сумі 913,3 млн грн.

Прокуратурою Донецької області по результатах перевірки додержання Закону України «Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області» ТОВ «Інагро» 15.03.2005 порушено кримінальну справу, яку було направлено до суду. Вироком Сніжнянського міського суду Донецької області від 30.12.2005, який набрав законної сили, винні особи засуджені.

Скасування основних норм Закону при прийнятті частини 27 Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та інші законодавчі акти» негативно вплинуло на розвиток СЕЗ та ТПР, на інвестиційну привабливість Донецького регіону, а також на залучення іноземних інвесторів у процес створення новітніх технологій, модернізації і реконструкції діючих підприємств Донецької області.

Внаслідок скасування за ініціативою інвесторів було припинено діяльність по ряду інвестиційних проектів. В результаті область лише за 2005 рік недоотримала інвестицій (у галузях: машинобудування, вугільна, легка, харчова промисловість) у сумі 602,2 млн дол. США, не створено 6,2 тис. нових та не збережено 3,9 тис. робочих місць.

Скасування пільг негативно вплинуло на виробничу діяльність ряду підприємств. Так наприклад, шахтами «Красноармійська–Західна № 1» і «Краснолиманська» були перенесені терміни введення нових лав на невизначений термін, оскільки одним із джерел їхнього будівництва була економія коштів, зв'язана з пільгою по податку на прибуток; призупинили реалізацію проектів підприємства ТОВ «Диск–Сервіс» (вартість проекту 22,9 млн дол. США) і ЗАТ «Донбаський інвестиційно–будівельний консорціум» (376,1 млн дол. США); ТОВ «Азовська нафтова компанія» відмовилася від реалізації другої черги проекту (45,3 млн дол. США); ТОВ «Глобекс» не в змозі сплатити митні платежі за устаткування у зв'язку з тим, що іноземні інвестори відмовилися від участі в реалізації проекту.

Таким чином, для відновлення інвестиційного іміджу України необхідно створити ефективний механізм функціонування СЕЗ та ТПР зі спеціальним режимом інвестування, який буде стимулювати залучення іноземних інвестицій, поверне довіру інвесторів та забезпечить активізацію економічної діяльності у найбільш проблемних територіях регіонів.

Показники розвитку СЕЗ та ТПР станом на 01.11.2006

Перелік показників	Всього по обл.	ТПР	СЕЗ «Азов»	СЕЗ «Донецьк»	Гр.5,6 до гр. 3 у %	Гр. 4 до гр.3 у %
Кількість проектів, які були схвалені до реалізації в СЕЗ та на ТПР, од.	187	181	4	2	3,2	96,8
– у т.ч. проекти, по яких завершено реалізацію, од.	70	69	1	–	1,4	98,6
– кількість проектів, які реалізуються в СЕЗ та на ТПР, од.	117	112	3	2	4,3	95,7
Вартість інвестиційних проектів, які перебувають в реалізації, млн дол.	2982,8	2950,5	22,6	9,7	1,1	98,9
Залучено інвестицій по усіх інвестиційних проектах, млн дол.	2156,2	2140,0	10,0	6,2	0,8	99,2
– у т.ч. іноземних інвестицій, млн дол.	539,2	534,6	1,9	2,7	0,8	99,2
Обсяг вироб–ва продукції, млрд грн	63,1	61,6	0,3	1,2	2,4	97,6
– у т.ч. реалізовано на експорт, млрд грн	22,0	21,1	0,2	0,7	4,3	95,7
Створено нових робочих місць, тис. од.	22,3	21,4	0,2	0,7	4,2	95,8
Збережено робочих місць, тис. од.	35,7	34,0	1,7	–	4,9	95,1
Сума платежів до бюджетів усіх рівнів, млрд грн	4,3	4,1	0,07	0,13	4,6	95,4
Сума пільг, наданих підприємствам, млрд грн	8,3	6,2	0,01	2,05	24,8	75,2

Спеціальні економічні зони і території пріоритетного розвитку забезпечують належні правові й економічні умови для концентрованого залучення іноземних інвестицій, інтенсивного впровадження передових технологій, удосконалення галузевої структури виробництва і соціально–економічного розвитку територій, збільшення валютних надходжень, підготовки кваліфікованих кадрів і т.п. Створення СЕЗ і ТПР повинно сприяти виникненню нових робочих місць і розв'язанню, таким чином, проблем зайнятості, стимулюванню припливу іноземного капіталу, розширенню експортної бази, поліпшенню платіжного балансу країни за рахунок надходжень в іноземній валюті, ефективного використання місцевих

ресурсів, стимулювання ринкових перетворень. Особливий режим у зонах підтримується спеціальними правовими заходами.

Таблиця 13.3

Вплив показників реалізації інвестиційних проектів підприємствами–м'ясоперобниками на результати функціонування СЕЗ та ТПР Донецької області

Показники	ТПР	СЕЗ «Донецьк»	СЕЗ «Азов»	Всього по області
Надходження до бюджету	4141191,7	124376,8	69643,9	4335212,4
– в т.ч. надходження від підприємств м'ясопереробної промисловості	284138,0	110916,8	0,0	395054,8
– в т.ч. надходження без урахування підприємств м'ясопереробної промисловості	3857053,7	13460,0	69643,9	3940157,6
Пільги	6222392,3	2030161,3	4966,9	8257520,5
– в т.ч. пільги, отримані підприємствами м'ясопереробної промисловості	4142096,0	2030161,3	0,0	6172257,3
– в т.ч. пільги без урахування підприємств м'ясопереробної промисловості	2080296,3	0,0	4966,9	2085263,2
Перевищення сум надходжень до бюджету над отриманими пільгами	-2081200,6	-1905784,5	64677,0	-3922308,1
– в т.ч. по підприємствах м'ясопереробної промисловості	-3857958,0	-1919244,5	0,0	-5777202,5
– в т.ч. без урахування підприємств м'ясопереробної промисловості	1776757,4	13460,0	64677,0	1854894,4

У законі не міститься переконливих обґрунтувань, механізму й пояснень цього процесу, міститься тільки сума в 8,2 млрд грн. як додаткова стаття доходу бюджету (в бюджет закладена роздрібна інфляція в розмірі 9,8 %, а оптова (ціна виробника) – 17,5 %). Звертаємо увагу, що ліквідація СЕЗ є каталізатором юридичних колізій, пов'язаних з виникненням судових позовів, а як наслідки виникнення збитків бюджету у зв'язку із судовими виплатами за позовами.

На нашу думку, оптимальним вирішенням питання СЕЗ і ТПР неможливо без попереднього аналізу результатів їхньої діяльності, чіткого виділення економічних факторів від практики порушення законодавства. Майже відразу на вищому політичному, правовому, економічному та інших рівнях вже пролунали негативні оцінки незважених дій керівництва фінансовими, податковими та митними структурами країни, щодо особливого режиму інвестування дій ТПР та СЕЗ. Серед аргументів під час прийняття цих рішень були: неможливість вести переговори про вступ до СОТ (у деяких країнах які зовсім недавно вступили до СОТ є у наявності СЕЗ); неможливість інтеграції до ЄС (а у деяких нових членів ЄС також функціонує СЕЗ); втрати надходжень до бюджету, як наслідок преференцій (так якщо б не було пільг, не було б і інвестицій) та ін.

У офшорних зонах створюється унікальна ситуація для відмивання «тіньових» грошей і криміногенних капіталів, які потім направляються, наприклад, у вигляді інвестицій, але вже захищені статусом іноземних (Віргінські острова, Кіпр, Панама й т.д.).

Створення будь-якої спеціальної зони припускає формування того або іншого (залежно від законодавства й традицій конкретного держав) робочого органа: керуючого, контролюючого, регулюючого й т.п. Ці органи керування комплектуються чиновниками і є апаратом. Тому при підготовці різних рішень цих Рад ВЕЗ по, наприклад: особливому статусі оподаткування; реєстрації суб'єктів господарської діяльності або особливих видів діяльності; видачі різних ліцензій; виділенню пільгових кредитів, доступу до кредитних ліній і т.д.; виділенню й використанню бюджетних й інших цільових коштів, субсидій, державних гарантій; проведенню різних тендерів на будівництво, створення підприємств із іноземними інвестиціями, ведення робіт, надання послуг; наданню в оренду й установленню рівня оплати землі, будинків, споруджень і т.п.; наданню пільгового митного режиму – все це створює підґрунтя для зловживань службовим становищем і корупції в різних органах керування й відомствах. Тому з боку держави має бути впроваджено механізм контролю за держслужбовцями та особами, які так чи інакше мають відношення до надання пільг і т.п. Особливо необхідно вказати на ситуацію з виділенням ділянок землі залежно від розташування різних елементів інфраструктури, наприклад, транспорту, доріг, зв'язку й т.п. Мають місце також випадки порушень при використанні закритої інформації. Виникають можливості зловживань у сфері одержання дозволів на використання природних ресурсів, вторинної сировини, відходів виробництва, а також передачі у вигляді нового виробництва свідомо застарілих технологій, устаткування, продукції (як це мало місце із країнами 3-го світу).

Деякі країни мають законодавство, що спрощує одержання прапора торговельних судів (Ліберія, острови Греції й т.д.), що створює можливості здійснювати незаконні операції по перевезення вантажів, страхових операцій й т.д. В умовах ВЕЗ створюються умови, передумови й підґрунтя для численних варіантів валютних спекуляцій на фондових і фінансових ринках. Зони, як правило, стають «сейсмологічними точками» світового фінансового ринку (1998 р. – країни Південно–Східної Азії).

У ВЕЗ відсутній валютний контроль (Швейцарія) або існують норми приховування про комерційні таємниці інших країн (Гібралтар). Через багатоваріантність тлумачення різних підзаконних нормативних актів: інструкцій, положень і т.п. в умовах ВЕЗ виникають можливості оформлення документів (декларування вантажів, визначення цін) при реекспорті, транзиті й т.п. з різними порушеннями.

В умовах функціонування спеціального режиму інвестиційної діяльності створюються можливості участі в приватизації підприємств через підставних осіб іноземного підприємця, спекуляцій акціями, відкриття й реєстрації фірм «одноденок» для здійснення разових (як правило, незаконних) операцій, оскільки дуже багато ВЕЗ мають у законодавстві положення про необов'язковість надання різних звітних документів або конфіденційності інформації (звітні документи не зберігаються й не надаються (країни Карибського басейну). Офіси компаній можуть перебувати поза територією країни.

Таким чином, у цілому будь–яка ВЕЗ створює передумови утворення криміногенної ситуації в тім регіоні, де вона функціонує. Слід наголосити на необхідності створення певних механізмів контролю з боку держави.

Таким чином, має бути проведений моніторинг стану розвитку та економічних наслідків функціонування зон і територій, перегляд їх складу в бік зменшення чисельності, перегляд переліку видів діяльності та засад, на яких надаються преференції, контроль держави і безумовно участь державних інститутів у їх функціонуванні.

З початку функціонування СЕЗ і ТІП суб'єктам господарювання, що реалізує інвестиційні проекти, державою надано податкових і митних пільг на суму 5,9 млрд грн.

Це пов'язано з тим що зараз закінчується п'ятирічний термін пільгового оподаткування в СЕЗ Донецької області, і всі проекти що реалізуються, будуть сплачувати більшість зборів та податків до бюджетів всіх рівнів. І на кінець реалізації всіх наявних проектів вони сягнуть 14,8 млрд грн і цей позитивний результат буде зростати оскільки після реалізації проекту підприємства будуть функціонувати, також за ланцюговим принципом збільшиться ре-

алізація послуг та продукції суміжних галузей, заробітна платня на цих підприємствах.

Пільгове ж оподатковування СЕЗ і ТПР дозволяє підприємствам реінвестувати прибуток у свій подальший розвиток, причому такі проекти виносяться на розгляд Ради з питань СЕЗ у Донецькій області всі частіше.

Реалізація Закону також сприяє забезпеченню високої динаміки економічного розвитку в Донбасі в останні роки.

Бачити в недосконалоості українських СЕЗ першопричину відсутності іноземних інвестицій було б несправедливо. Занадто завищені були очікування, тому сильне розчарування. Справа, головним чином, не як прописані закони діяльності зон (хоча й вони важливі) і, тим більше, не в демократичних перетвореннях. Приклад тому комуністичний Китай, СЕЗ якого самі успішні із всіх відомих у світі. В Україні відсутні головні складові успіху китайських СЕЗ. Насамперед, наявність дешевої (середня зарплата в промисловості 60–70 дол. проти української 130–140 дол.) кваліфікованої робочої сили, присутність жорстких обмежень державної влади, що забезпечують її спадкоємність і передбачуваність.

Ще варто додати, що правовий статус кожної окремо СЕЗ випи-саний індивідуальним законом на конкретний строк (це обов'язко-во було потрібно робити для гарантій інвесторів, тим більше іно-земному). Тому по кожній зоні треба розбиратися персонально, і буде недостатньо одного голосування по них у Верховній Раді, су-дові розгляди, у випадку несприятливого результату голосування, гарантовані на довгу перспективу.

Спеціальні економічні зони і території пріоритетного розвитку за-безпечують належні правові й економічні умови для концентрованого залучення іноземних інвестицій, інтенсивного впровадження передо-вих технологій, удосконалення галузевої структури виробництва і соціально-економічного розвитку територій, збільшення валютних надходжень, підготовки кваліфікованих кадрів і т.п. Створення СЕЗ і ТПР повинно сприяти виникненню нових робочих місць і розв'язан-ню, таким чином, проблем зайнятості, стимулюванню припливу іно-земного капіталу, розширенню експортної бази, поліпшенню платіж-ного балансу країни за рахунок надходжень в іноземній валюті, ефек-тивного використання місцевих ресурсів, стимулювання ринкових пе-ретворень. Особливий режим у зонах підтримується спеціальними правовими заходами. Тому одним з найбільш важливих питань утво-рення СЕЗ і ТПР і успішного їх функціонування є правові (юридичні) основи їх створення і функціонування, оскільки, правова база є тим са-мим фундаментом, за допомогою якого і досягається високий еко-номічний ефект діяльності зони як для інвесторів, так і для України.

Таким чином, розглядання світового досвіду створення вільних економічних зон дозволяє дійти таких висновків:

1. Світова практика показує, що створення СЕЗ – досить діючий напрям розвитку економіки окремих територій і регіонів. В основному, створення і розвиток вільних економічних зон орієнтовано на розв'язання конкретних пріоритетних економічних завдань, реалізацію стратегічних програм і проектів.

2. Території, найбільш сприятливі для розміщення СЕЗ, мають, як правило, прикордонне розташування, а також характеризуються розвинутою розвитий транспортною, виробничою і соціальною інфраструктурою. В окремих випадках створення СЕЗ виявляється доцільним і в районах нового господарського освоєння, що не володіють зазначеними перевагами, але приваблюють високою концентрацією рідкісних природних ресурсів, що дозволяє вирішувати важливі довгострокові загальнодержавні завдання

Економіка України вцілому, і окремих регіонів, зокрема, знаходиться в складному стані: деякі галузі і окремі підприємства нарощують темпи та обсяги виробництва, впливаючи, тим самим, на макроекономічні показники держави, але є й такі галузі, що знаходяться ще у кризовому стані. Досить показовий той факт, що багато хто з інвесторів Донецької області є тими, що названі в переліку офшорних зон, офіційно опублікованому КМ України. Пояснити цей феномен можна лише тим, що через офшорні зони відбувається легалізація кримінального і тіньового капіталу, вивезеного з України. Знаходячи нову національну прив'язку, ці кошти знову повертаються в Україну у вигляді іноземних інвестицій. Подібне становище свідчить про наявність нагальної потреби легалізації тіньового капіталу України шляхом прийняття відповідного законодавчого акта. Перший крок у цьому напрямку вже був початий в Указі Президента України «Про заходи для легалізації фізичними особами доходів, з яких не сплачені податки» від 31.03.2000 р.

Проаналізувавши діяльність СЕЗ і ТПР у Донецькій області, слід відзначити, що сім років дії Закону України «Про спеціальні економічні зони і спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області» довели його життєздатність та необхідність. Підприємства, що одержали й освоїли інвестиції, розширюють і модернізують виробництво, освоюють нові види продукції, надають послуги. Поряд з цим вирішуються соціальні завдання – створюються нові робочі місця, зберігаються наявні. Крім того, слід враховувати, що в сферу діяльності підприємств у СЕЗ і ТПР залучені підприємства–суміжники як Донеччини, так і інших регіонів країни. Одним з основних завдань функціонування ТПР і СЕЗ є стабілізація економіки за рахунок росту бюджетних надходжень.

Розглядаючи динаміку розрахунку підприємств із бюджетом з реалізованих інвестиційних проектів, можна відзначити позитивну тенденцію – збільшення обсягів надходжень у бюджет. Очевидний факт доцільності пільгового інвестування, тому що, з початку реалізації проектів сума надходжень у бюджет збільшилася майже в 12 разів.

Оцінка економічних наслідків від скасування пільг для СЕЗ та ТПР з оподаткування є багатогранною проблемою, що торкнеться всіх сфер господарювання.

По–перше, під час створення СЕЗ та ТПР постають два суперечливих питання: розвиток регіону і платежі до бюджету, оскільки при створенні СЕЗ та ТПР підприємствам, що там працюють, надаються значні податкові та митні пільги. Збільшення податкових платежів від скасування податкових та митних пільг можна очікувати лише протягом перших місяців доки не буде вичерпано наявні ресурси, що були отримані за пільговою схемою, після чого буде спостерігатися згортання діяльності цих підприємств та вплив інвестицій. Тому, таку категорію як умовно нараховані платежі, використовувати недоцільно, оскільки якби не було спеціального режиму, то і їх теж не було¹⁰.

Але в багатьох проектах час пільгової реалізації проектів скоро закінчиться, і вони почнуть повною мірою виплачувати податки і тому чистий ефект після реалізації всіх проектів сягнув би 8 млрд. грн.

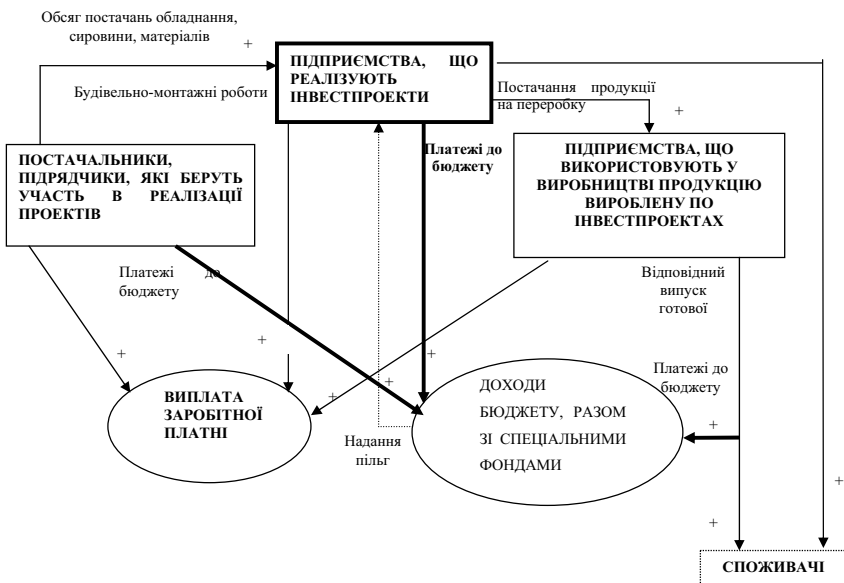


Рис. 13.26. Ефект від інвестиційних проектів у цілому для економіки регіону¹¹

З іншого боку в рамках СЕЗ, а більшою частиною в ТПР, реалізовувалися проекти, що певною мірою дублювали функції вже існуючих підприємств, наприклад завод з переробки насіння соняшника фірми «Каргілл» в ТПР Донецька. Це говорить на користь того що в сучасних «нормальних» умовах оподаткування не можна створити нове промислове підприємство з використанням іноземного устаткування, технології або впровадити інвестиційний проект великої вартості.

По—друге, з згортанням діяльності підприємств у СЕЗ та ТПР буде скорочуватися діяльність і інших суміжних підприємств.

По—третє, якщо обчислити ефект мультиплікатора для певного регіону, то можна отримати загальний результат від діяльності підприємств в умовах СЕЗ та ТПР для населення та промисловості.

Так, для населення значення мультиплікатора, розрахованого через граничну схильність до споживання у квітні 2004 року дорівнювала 8,56, це свідчить що економіка регіону є досить закритою, майже не залежить від як імпорту з—за кордону такі ввозу із інших областей України товарів широкого вжитку, оскільки велика їх частка виробляло на території області в тому числі в СЕЗ та ТПР, а також в підсобних господарствах самого населення. Для всієї промисловості Донецької області цей мультиплікатор дорівнював 2,93. Тобто, можна зробити висновок, що кожна витрачена гривня в промисловості призводила до зростання доходів в економіці на 2,93 грн.

По—четверте, важливим є і той факт, що крім втрати надходжень, збільшення безробіття, це приведе до зниження інноваційної активності підприємств, скоротить впровадження нових, енергозберігаючих технологій, так наприклад: інвестиційний проект по ТПР Горлівка по впровадженню енергозберігаючих технологій у виробництві аміаку й аміачної селітри (термін дії – до 01.06.2007) – недоотриманий прибуток становитиме 30,5 млн грн, а також результатом стане зростання споживання ресурсів, що в свою чергу зменшить конкурентноздатність продукції підприємства й скоротить його прибуток¹².

По—п'яте, необхідно відзначити, що у відповідності зі статтею 58 Конституції України від 28.06.96 р. закон і інші нормативні акти зворотної сили в часі не мають, крім випадків, коли вони зм'якшують або скасовують відповідальність особи. У рішенні Конституційного суду України від 9.02.1999 р. указується, що дана норма може застосовуватися як до фізичних, так і до юридичних осіб.

На території спеціальної (вільної) економічної зони діють закон про загальні основи створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон, а також закон про створення конкретної спеціальної (вільної) економічної зони.

На всіх суб'єктах господарювання, що здійснюють інвестиції в спеціальній (вільній) економічній зоні, поширюється система державних гарантій захисту інвестицій, передбачений законодавством про інвестиційну діяльність і про іноземні інвестиції.

Закони України про СЕЗ і ТПР гарантують стабільність установлених спеціальних режимів господарювання на весь термін дії таких режимів.

Таким чином, по Конституції України закони зворотної сили не мають, а законодавець гарантує стабільність спеціального режиму для тих суб'єктів, що здійснюють господарську діяльність у СЕЗ і ТПР.

По-шосте, у відповідності зі ст. 15 Закону України «Про основи державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р. порядок підготовки, розгляди і твердження законопроектів, що регулюють господарські відносини, а також адміністративні відносини між органами державної влади і суб'єктами господарювання визначається Регламентом Верховної Ради України з урахуванням вимог Закону України «Про основи державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р.

П. 1 статті 6.8.1 «Регламенту Верховної Ради України» у редакції від 20.04.2004 р. установлює, що внесення змін і доповнення в закон здійснюється шляхом прийняття відповідного закону з урахуванням процедури трьох читань.

П. 2 статті 6.8.2. Регламенту говорить, що зміни і доповнення в закон можуть вноситися шляхом виключення або доповнення структурних частин, виправлень або викладу тексту в новій редакції.

Таким чином, виключення статей або абзаців із закону про загальні основи створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і конкретних законів про СЕЗ і ТПР, у тому числі в Донецькій області є зміною закону і для твердження таких змін необхідне прийняття відповідного закону по встановленій регламентом процедури.

По-сьоме, інвестори змушені будуть звертатися в судові органи за захистом своїх законних прав, що істотно збільшить навантаження на судові органи по всій території України, причому іноземні інвестори будуть мати можливість звернутися в Європейський суд по захисту прав, що може негативним образом відбитися на міжнародному іміджі України. Це також буде пов'язано із судовими позовами проти України якнайменше на сумму інвестиційних проєктів, а це приблизно лише по Донецькій області 3 млрд дол. США, а по Україні майже 5 млрд дол. США.

Таким чином, реалізація Закону України «Про спеціальні економічні зони і спеціальний режим інвестиційної діяльності в До-

нецькій області» дав помітні результати, багато підприємств, одержавши й освоївши інвестиції, розширяли і модернізували виробництва, виробляли високоякісні товари, освоювали нові види продукції, надавали послуги. Поряд з цим вирішувалися соціальні задачі – створюються нові робочі місця і зберігаються наявні. Разом з тим, необхідно звертати серйозну увагу на ефективність проектів, а також на якість і конкурентноздатність товарів, вироблених завдяки реалізації цих проектів.

Наступним етапом повинен стати перехід до створення нової, прогресивної структури економіки шляхом створення і розвитку сучасних високотехнологічних галузей з метою виробництва продукції, здатної не тільки замінити імпортні аналоги, наситити внутрішній ринок, але і скласти конкуренцію на світовому ринку.

На основі практики функціонування СЕЗ у світі, можна зробити висновок, що зі створенням будь-якого виду СЕЗ у них виникають умови, при яких досить швидко формується виробнича інфраструктура, адекватна сучасній світогосподарській сфері. Розвиток міжнародного економічного співробітництва в різних формах дає можливість розвивати внутрішню інфраструктуру СЕЗ, їхню інтеграцію, як у національну, так і у світову економіку. Майбутнє України буде визначатися реалізацією її транзитних і маргінальних функцій, що зв'язують прикордонні регіони України і Європи.

З метою підтримки й приросту бюджетних надходжень необхідно стимулювати інвестиційне співробітництво з іноземними партнерами й міжнародними фінансовими організаціями.

Створення будь-якої спеціальної зони припускає формування того або іншого (залежно від законодавства й традицій конкретного держав) робочого органа: керуючого, контролюючого, регулюючого й т.п. Ці органи керування комплектуються чиновниками і є апаратом.

Експертами ІЕПД НАН України ще в 1998р. у рамках держбюджетної теми проаналізовано технології внесення інвестицій в СЕЗ і ТПР та виявлено, що у разі самоінвестування на діючих підприємствах є приклади, які свідчать про негативні тенденції в сплаті податків, пов'язані з упровадженням пільгових режимів оподаткування інвестиційної діяльності. А саме: зменшується об'єкт оподаткування на тій частині діючого підприємства, яке не бере участь в упровадженні інвестиційного проекту. На такі тенденції слід звернути особливу увагу з метою уникнення штучного перекладу діючих рентабельних потужностей в спеціальний режим оподаткування.

У цілому, при аналізі доцільності створення СЕЗ і ТПР в Україні необхідно враховувати наступне:

- створення великої кількості СЕЗ веде до безмитного імпорту товарів;

– надання пільг окремим підприємствам лягає додатковим податковим тягарем на всіх інших;

– суб'єкти СЕЗ платять низькі податки.

Формування і відпрацювання сталого господарського механізму міжнародно-орієнтованого виробництва торкнуться в першу чергу підприємств, галузей і регіонів з інтенсивною зовнішньоекономічною діяльністю. Причому для регіонів визначальними факторами стануть вже існуючий профіль і рівень експортної спеціалізації, а також досвід в області міжнародного співробітництва. В окремих підприємствах і регіонах можливості для ефективного прямого науково-виробничого спілкування з підприємствами інших країн значно вище, ніж в Україні в цілому. Для підвищення ефективності функціонування спеціального режиму інвестиційної діяльності доцільно розробляти програми їхнього функціонування з урахуванням запропонованої схеми. З метою комплексного вивчення впливу інститутів спеціальних економічних зон та спеціального режиму інвестиційної діяльності на економіку окремих регіонів держави, а також на соціально-економічний розвиток України в цілому пропонується проведення комплексного моніторингу.

З цього приводу доцільно проводити обмін інформацією на рівні регіонів щодо розвитку СЕЗ і ТПР щоквартально та доводити її до всіх інститутів, які приймають участь у проведенні моніторингу.

На основі практики функціонування СЕЗ у світі, можна зробити висновок, що зі створенням будь-якого виду СЕЗ у них виникають умови, при яких досить швидко формується виробнича інфраструктура, адекватна сучасній світогосподарській сфері. Розвиток міжнародного економічного співробітництва в різних формах дає можливість розвивати внутрішню інфраструктуру СЕЗ, їхню інтеграцію, як у національну, так і у світову економіку. Майбутнє України буде визначатися реалізацією її транзитних і маргінальних функцій, що зв'язують прикордонні регіони України і Європи. Вільні економічні зони існують як у розвинутих країнах (США, Японія, Німеччина, Сполучене Королівство та ін.), так і у країнах, що активно розвиваються та є членами СОТ (Китай, Польща, Чехія та ін.). До речі, Польщі не завадила наявність СЕЗ набути членства і у ЄС.

Проаналізувавши стан зовнішньоторговельного обороту й експорту й імпорту можна відзначити значне зростання як зовнішньоторговельного обороту, так і експорту Донецької області, у той час як імпорт має тенденцію до зниження. Аналізуючи розвиток зовнішньоекономічних зв'язків України слід зазначити, що у їх розвитку певну роль відіграє розвиток транспортних перевезень (зокрема, морського та трубопроводного транспорту) та участь у міжнародних транспортних коридорах.

Найбільш інвестиційно привабливими в Донецькій області для іноземного капіталу є такі види економічної діяльності: металургія й обробка металів, харчова промисловість і переробка сільськогосподарської продукції, оптова торгівля і посередництво в торгівлі.

Створення і розвиток вільних економічних зон орієнтовано на розв'язання конкретних пріоритетних економічних і соціальних завдань, реалізацію стратегічних програм і проектів, розвиток депресивних регіонів. Світова практика показує, що створення вільних економічних зон – досить дієвий напрямок розвитку економіки окремих територій і регіонів.

Сприятливий інвестиційний клімат для інвесторів асоціюється не стільки зі ставками й пільгами, а більше зі стабільністю в нормативно – законодавчій базі держави, тому не можна різко змінювати умови роботи на ринку України. Потрібно залишити існуючі умови для вже діючих інвестиційних проектів. Це дозволить уникнути численних судових розглядів з боку інвесторів, з одного боку, і збереже міжнародний імідж України як надійного й стабільного партнера – з іншого.

Висновки до розділу

Відповідно до аналізу світового досвіду й досвіду функціонування СЕЗ в Україні варто зробити наступні висновки:

1. Світова практика показує, що створення СЕЗ – досить діючий напрям розвитку економіки окремих територій і регіонів. В основному, створення і розвиток вільних економічних зон орієнтовано на розв'язання конкретних пріоритетних економічних завдань, реалізацію стратегічних програм і проектів.

2. Території, найбільш сприятливі для розміщення СЕЗ, мають, як правило, прикордонне розташування, а також характеризуються розвинutoю розвитий транспортною, виробничою і соціальною інфраструктурою. В окремих випадках створення СЕЗ виявляється доцільним і в районах нового господарського освоєння, що не володіють зазначеними перевагами, але приваблюють високою концентрацією рідкісних природних ресурсів, що дозволяє вирішувати важливі довгострокові загальнодержавні завдання.

3. Оскільки у світі інвестиційно–привабливих територій істотно більше, ніж бажаючих інвестувати, існує конкуренція на міжнародному інвестиційному ринку.

4. Сприятливий інвестиційний клімат для інвесторів асоціюється не стільки зі ставками й пільгами, а більше зі стабільністю в нормативно–законодавчій базі держави, тому не можна різко змінювати умови роботи на ринку України. Потрібно залишити існуючі

умови для вже діючих інвестиційних проектів. Це дозволить уникнути численних судових розглядів з боку інвесторів, з одного боку, і збереже міжнародний імідж України як надійного й стабільного партнера – з іншого.

5. Інвестиції з Кіпру й Віргінських островів свідчать про початок детенізації й повернення українського капіталу в економіку України.

6. Для створення сприятливого інвестиційного клімату в Україні потрібно прийняти рамковий закон про диференційований підхід до оподаткування інвесторів у СЕЗ і ТПР в Україні. Диференціювання може бути як за галузевою, так і за територіальною ознакою. Поряд з рамковим законом про диференційований підхід до оподаткування інвесторів у ВЕЗ і ТПР в Україні повинен бути прийнятий закон про проблемні території.

7. Позитивний вплив СЕЗ на економіку країни в цілому виникає, як правило, тоді, коли кількість і розміри зон досягають певної критичної маси, а національна економіка і національне законодавство – певної стабільності. Якщо правова і господарська системи хиткі, характер впливу СЕЗ може бути різнонаправленим.

Проаналізувавши світовий досвід функціонування ВЕЗ, слід зазначити, що ефективність з'являється через 8–10 років після початку функціонування, тому давати негативну оцінку функціонуванню СЕЗ і ТПР в Україні поки недоцільно.

Крім того, методики оцінки результатів роботи спеціальних режимів недосконалі. Крім надходжень у бюджет варто враховувати вплив ВЕЗ і ТПР на економіку регіону, на соціально–економічний розвиток проблемних територій. Важливо також ураховувати ефект мультиплікатора й частку створеного ВВП у СЕЗ і ТПР (у тому числі й на душу населення).

8. Не можна переносити умовно нараховані платежі на реальні доходи в бюджет України.

9. З метою недопущення розвитку корупції й інших негативних проявів у ВЕЗ і ТПР пропонується створити Департамент, що регулює діяльність суб'єктів господарювання в ВЕЗ і ТПР, а також проблеми надання пільг. Крім того, пропонується посилити контроль за імпортом в Україну, як сировини, так і готової продукції.

10. При зміні ставок оподаткування повинні бути розроблені механізми, що компенсують такі рішення держави.

11. Доцільно надати особливий статус прикордонним територіям.

12. Слід також зазначити, що мораторій на створення та функціонування СЕЗ та ТПР в Україні та відміна пільг має певний негативний вплив на розвиток інвестиційних процесів в Україні в цілому, та у регіонах, де функціонують СЕЗ та ТПР – зокрема.

Джерела та коментарі

¹Гальчинський А. С., Гець В. М., Бабенко С. Г., Базилюк Я. Б., Букринський В. В. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004–2015 рр.) «Шляхом європейської інтеграції» / Національний ін-т стратегічних досліджень; Ін-т економічного прогнозування НАН України. – К., 2004. – 416 с

²Макогон Ю. В. Позиції України в системі мирового господарства з урахуванням викликів сучасності // Проблеми розвитку внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект. – Сборник научных трудов – часть первая. Донецк: ДонНУ. – 2007. – С. 4–16.

³Тут і далі по розділу рисунки та таблиці складено авторами за даними Держкомстату України.

⁴Макогон Ю. В., Медведкін Т. С. Перспективи розвитку експортного потенціалу України й Донецької області // Меркурій № 4–5 (160–161), квітень–травень. Всеукраїнський економічний журнал. Донецьк: ДОНТПП, 2004. – С. 20–21.

⁵Макогон Ю. Ляшенко В. Форми и направления межрегионального трансграничного сотрудничества: Монография. Изд. 2–е, исп. и доп. – Донецк: Юго–Восток, Лтд», 2003. – 512 с.

⁶Макогон Ю. В., Медведкін Т. С. Перспективи розвитку експортного потенціалу України й Донецької області // Меркурій № 4–5 (160–161), квіт.–трав. Всеукраїнський економічний журнал. Донецьк: ДОНТПП, – 2004. – С. 20–21.

⁷Макогон Ю. В., Ляшенко В. І., Кравченко В. О. Регіональні економічні зв'язки і вільні економічні зони / Підручник. – Видання 2–е, перероблене та доповнене. – Донецьк: ДонНУ, 2005. – 541 с.

⁸Сюй Линьши. Особенности привлечения иностранных инвестиций в свободные экономические зоны // Проблеми розвитку внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект. – Сборник научных трудов. Донецк: ДонГУ – 2000. – С. 194–195.

⁹Кравченко В. О. Соціальний аспект функціонування спеціальних економічних зон і територій зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності у Донецькій області // Социально–экономические аспекты промышленной политики. Управление человеческими ресурсами: государство, регион, предприятие: Сб. науч. тр. – В 2 т. – Т.1. – Редкол.: Амоша А. И. (отв. ред.) и др. – Донецк: НАН Украины. Ин-т экономики пром-сти, 2004. – С. 345–351.

¹⁰Макогон Ю. В., Кравченко В. О. Підходи до оцінювання результатів функціонування спеціальних режимів інвестування в Україні // Економічні Есе. – Вип. № 19: Спеціальні економічні зони і території пріоритетного розвитку України. – К.: Інститут реформ. – 2005. – С. 81–88.

¹¹Макогон Ю. В., Ляшенко В. І., Кравченко В. О. Регіональні економічні зв'язки і вільні економічні зони/ Підручник.– Видання 2–е, перероблене та доповнене Донецьк: ДонНУ, 2005.–541 с.

¹²Макогон Ю. В., Кравченко В. О. Підходи до оцінювання результатів функціонування спеціальних режимів інвестування в Україні // Економічні Есе. Вип. № 19: Спеціальні економічні зони і території пріоритетного розвитку України. – К.: Інститут реформ. – 2005. – С. 81–88.

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ФОРМИ СПРИЯННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: НАУКОВО–ТЕХНІЧНІ АГЛОМЕРАЦІЇ, ТЕХНОПАРКИ Й ТЕХНОПОЛІСИ

14.1. Сутність інноваційної діяльності в умовах міжнародного науково–технічного співробітництва

Протягом тривалого часу світова економіка розвивалася переважно за рахунок екстенсивних факторів, а у виробництві домінували традиційні еволюційні процеси і явища. В сучасних умовах трансформації економіки розвиток і ідентифікація сучасного виробництва повинні цілком базуватися на нових рішеннях в галузі технології, техніки, організаційних форм й економічних методів господарювання, тобто різних нововведеннях.

Конкурентоспроможність на світовому ринку все більше залежить від продукції, в основі якої лежать нові знання. Сьогодні розвиток продуктивних сил відбувається при тісній взаємодії науки і нових технологій з виробництвом.

Науково–технічний прогрес – один з важливих чинників економічного розвитку. Багато видатних економістів, таких як А. Сміт, Д. Рікардо, К. Маркс, Е. Бем–Баверк приділяли увагу досягненням у сфері нової техніки й технології. Так, А. Сміт перший розділ своєї праці «Дослідження про природу і причини багатства народів» присвятив, головним чином, тому, що сучасні економісти називають науково–технічним прогресом і економічним зростанням. Вважаючи, «що значне збільшення кількості роботи, яку може виконати в результаті поділу праці та сама кількість працівників залежить від трьох різних умов: по–перше, від збільшення вправності кожного окремого працівника; по–друге, від економії часу, який зазвичай утрачається на перехід від одного виду праці до іншого; по–третє, від винаходу великої кількості машин, які полегшують і скорочують працю та дають змогу одній людині виконувати роботу кількох»¹.

Важливе значення технічного прогресу в економічному розвитку простежується в працях К. Маркса, який визначав нововведення, які вивільняють основний капітал, як будь-яке вдосконалення, що дає можливість скоротити необхідну робочу площу чи продовжити експлуатаційний термін машин.

Велике значення НТП надавали західні економісти ХХ століття, які вивчали проблеми економічного зростання, а саме: Р. Солоу, Й. Шумпетер, Д. Сахал, Р. Фостер, Б. Твісс, Е. Денісон² та ін. Поряд із природними і трудовими ресурсами, основним виробничим капіталом суспільства, важливим джерелом економічного зростання вони вважали НТП, який пов'язується з поняттям інноваційного процесу. Це, як справедливо відзначив американський економіст Д. Брайт, єдиний процес, що об'єднує науку, техніку, економіку, підприємництво й управління. Він складається з отримання новинок і триває від зародження ідеї до її комерційної реалізації. Отже, інноваційний процес охоплює весь комплекс відносин: виробництво, обмін, споживання.

Що стосується кількісних оцінок впливу інновацій на зростання ВВП, то М. Абрамовіц, Р. Солоу, Е. Денісон, Л. Канторович та інші відомі економісти оцінювали вплив цього чинника на рівні 88 %. Так, згідно з твердженням Р. Солоу в причинах приросту інвестицій необхідно вбачати лише 12 % збільшення виходу продукції з розрахунку на одну людину-годину, а близько 87,5% – у технологічних зрушеннях³.

Кількісний внесок різних чинників в економічне зростання ринкової економіки приблизно розраховано Е. Денісоном, а саме:

– збільшення трудовитрат (32 %);

– підвищення продуктивності праці (68 %), у т. ч. інновацій (28 %), капіталу (19 %), освіти (14 %), економії, зумовленої масштабами виробництва (9 %), ефективного використання ресурсів (17 %)⁴.

Як показало проведене дослідження, поява інновації має два основних відправних пункти.

1. Потреба ринку, тобто наявний попит на визначений продукт (товар, послугу). Інакше кажучи, інновація – це відповідь на потреби ринку або маркетинговий варіант, який можна назвати еволюційним.

2. Винахідництво, тобто інтелектуальна діяльність людини зі створення нового продукту, спрямованого на задоволення попиту, що відсутній на ринку, але може з'явитися з появою цього нового продукту. Тобто фактично це створення нового ринку, який може вважатися радикальним, революційним шляхом.

Термін та поняття «інновації» як нової економічної категорії ввів у науковій праці «Теорія економічного зростання» австрійсь-

кий вчений Йозеф Алоїз Шумпетер. Поняття «інновація» він трактував, як зміни з метою впровадження та використання нових видів споживчих товарів, нових виробничих та транспортних засобів, ринків та форм підприємств у промисловості. Й. Шумпетер характеризував інновацію як нову науково–організаційну комбінацію виробничих чинників, мотивованих підприємництвом. Їх здійснює підприємець, що «спрямовує засоби виробництва в нове русло» і завдяки цьому отримує підприємницький прибуток. У поняття інновації Й. Шумпетер вкладав широкий зміст та ідентифікував такі її види:

- виготовлення нового блага;
- упровадження нового методу виробництва;
- освоєння нового ринку збуту;
- отримання нового джерела сировини або напівфабрикатів;
- проведення відповідної реорганізації, наприклад, забезпечення монопольного положення⁵.

Значний внесок у формування теорії інноваційної діяльності – інноватики – зробили російські дослідники. Насамперед, це М.Д. Кондратьєв – автор теорії великих кон'юнктурних циклів. Хвильова теорія М. Кондратьєва дала можливість фахівцям в області управління досліджувати причини спадів в промисловості та визначити шляхи уникнення кризових ситуацій за рахунок інноваційного оновлення капіталу⁶.

Проведемо аналіз сучасних визначень терміну «інновація», який був запропонований різними вченими.

За словами Б. Твісса, інновація – це процес, у якому винахід або ідея набуває економічного сенсу. Ф. Діксон визначав інновацію як сукупність технічних, виробничих та комерційних заходів, які призводять до появи на ринку нових та поліпшених промислових процесів та обладнання. Відомий угорський учений Б. Санто вважає, що інновація – це такий суспільний техніко–економічний процес, який через практичне використання ідей і винаходів приводить до створення кращих за своїми властивостями виробів та технологій, і, якщо інновація орієнтована на економічну користь, прибуток, то поява її на ринку може принести додатковий прибуток. Д. Сахал у роботі «Технічний процес: концепції, моделі, оцінки» розглядає інновації як елементи, що виводять із рівноваги всю економічну систему. Вони супроводжуються стійкими коливаннями, що продовжуються тривалою дією окремих радикальних нововведень. Польський економіст М. Хучек характеризує інновацію в трьох напрямках: функціональному, атрибутивному, предметному. За функціонального підходу акцент роблять на інновації як процесі свідомого здійснення змін у техніці, технології, ор-

ганізації праці. За атрибутивного – інновації розглядаються як одна з можливих реакцій підприємства на суспільні потреби. Предметний підхід стосується цілої сукупності виробів, процедур і методів, що характеризуються певними рисами. Інновація при цьому полягає в упровадженні нових видів інструментів або нових принципів користування інструментом, нової сировини чи матеріалу або в новій дії⁷.

На думку російського вченого В. Мединського, під інновацією розуміють об'єкт, який впроваджений в виробництво в результаті проведеного наукового дослідження або зробленого відкриття, що є якісно відмінним від попереднього аналога. Провідні економісти під інновацією розуміють кінцевий результат інноваційної діяльності, що реалізується у вигляді нового або модернізованого продукту, який реалізується на ринку, нового технологічного процесу, що впроваджено у діяльність суб'єкта господарства. І. Балабанов виділив та окреслив цей термін як матеріалізований результат, що одержаний від вкладення капіталу в нову техніку або технологію, в нові форми організації виробництва праці, обслуговування та управління, включаючи нові форми контролю, обліку, методів планування, аналізу та інші⁸.

За словами Р. Фатхутдінова, інновація – це кінцевий результат впровадження нововведення з метою зміни об'єкту управління і одержання економічного, соціального, екологічного, науково-технічного або іншого виду ефекту⁹.

Серед українських вчених, які займаються проблемами інноваційної діяльності, також зроблено багато вдалих спроб у визначенні поняття «інновація». Так, на думку В. Гринькова, інновація – це використання в тій або іншій сфері суспільної діяльності (виробництві, економічних, правових, соціальних відносинах, науці, культурі, освіті та ін.) результатів інтелектуальної праці, технологічних розробок, спрямованих на вдосконалення соціально-економічної діяльності. С. Ілляшенко під інновацією розуміє кінцевий результат діяльності по створенню і використанню нововведень, втілених у вигляді удосконалених чи нових товарів (виробів чи послуг), технологій їх виробництва, методів управління на всіх стадіях виробництва та збуту товарів, що сприяють розвитку і підвищенню ефективності функціонування підприємств, які їх використовують.

Такі вчені, як В. Василенко та В. Шматко, визначають інновацію як нововведення, пов'язане з науково-технічним прогресом і, яке полягає у відновленні основних фондів і технологій, в удосконалюванні управління й економіки підприємства¹⁰.

У Законі України «Про інноваційну діяльність», інновації – це новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентноздатні

технології, продукція або послуги. А також організаційно–технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери.

Аналіз різноманітних визначень інновації дозволяє зробити висновок, що специфічний зміст інновацій складається зі змін, а головною функцією інноваційної діяльності є функція змін. Отже, інновації можна трактувати в трьох аспектах:

- інновація в широкому значенні – як будь–яка зміна, що підвищує конкурентоспроможність суб'єктів господарювання;
- інновація у вузькому значенні – як процес трансформації наукових досягнень у виробництво;
- інновація, яка впроваджена в господарську практику; інновація – це нове явище, новаторство або будь–яка зміна, яка вноситься суб'єктом господарювання у власну діяльність з метою підвищення своєї конкурентоспроможності, як на внутрішньому так і на зовнішньому ринках.

Таким чином, здійснивши аналіз наукової думки залежно від об'єкта і предмета дослідження, інновації можна розглядати як процес, як систему, як зміну, як результат.

Узагальнюючи досвід, та на основі проведеного аналізу запропонованих класифікацій інновацій, нами була розроблена наступна класифікація інновацій та інноваційних процесів (рис. 14.1).

Аналіз літературних джерел дав змогу надати подальшого розвитку визначення поняття «інновація»: кінцевий результат інноваційної діяльності, який отримав втілення у вигляді нового або удосконаленого продукту, який виведено на ринок, нового або удосконаленого технологічного процесу, що використовується у практичній діяльності, або у новому підході до соціальних послуг, та має економічний, соціальний, екологічний, науково–технічний або інший вид ефекту.

Отже, створення ефективної системи управління інноваційною діяльністю потребує наявності відповідних теоретичних розробок, які спрямовані на уточнення понятійного апарату та класифікації інновацій, а також дослідження генезису інновацій.

Терміни «інновація» та «інноваційний процес» близькі, але не однозначні. Інноваційний процес пов'язаний зі створенням та розповсюдженням інновацій.

Інноваційний процес – це процес перетворення наукового знання в інновацію, який можна представити як послідовний ланцюг подій, в ході яких інновація перетворюється від ідеї до конкретного продукту, технології або послуги та розповсюджується при практичному використанні.

Сукупність науково–технічних, технологічних і організаційних змін, що відбуваються в процесі реалізації інновацій, можна визначити як інноваційний процес.

Інноваційна діяльність є надзвичайно складним процесом і залежить від різноманітних зовнішніх умов (історичних, соціально–економічних тощо), а також від мети, на досягнення якої спрямована. Огляд природи інноваційного процесу показує, що розвиток йшов від простих лінійних моделей до більш складних діалогових.

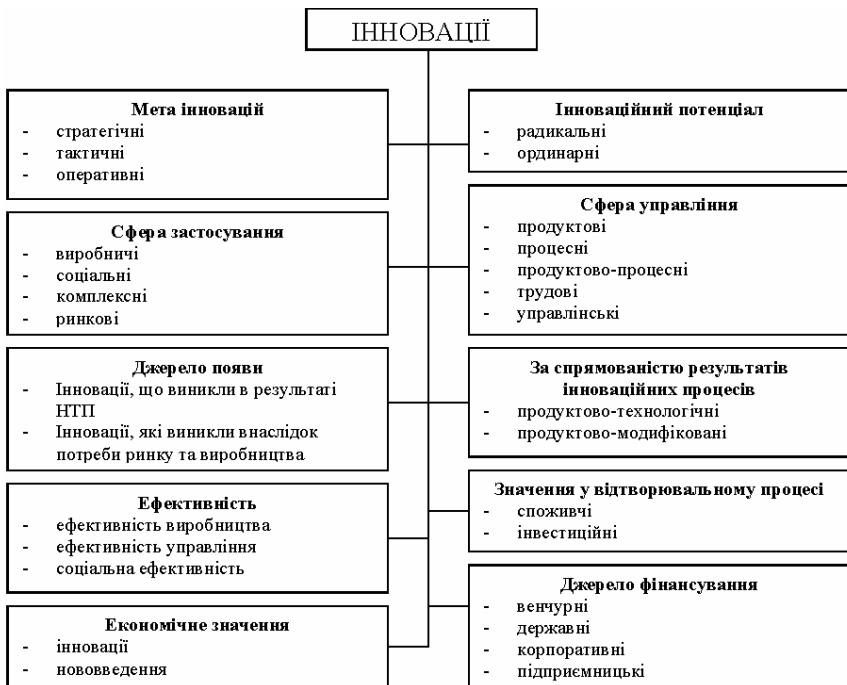


Рис. 14.1. Класифікація інновацій за ознаками

Таким чином, проведені дослідження дозволили виділити кілька поколінь моделей інноваційного процесу (табл. 14.1).

Еволюція підходів до моделювання інноваційного розвитку веде до все більшого перехрещення процесів розробки нової техніки й технологій, що, у свою чергу, веде до скорочення як загальної тривалості, так й тривалості окремих стадій інноваційного циклу. Стратегічна інтеграція й встановлення зв'язків з використанням систем обчислювальної техніки й інформатики на сучасній стадії еволюція підходів до стратегії інноваційного розвитку сприяє обміну інформацією про новітні наукові розробки, з одного боку, і вимогах, пропонуваніх ринком – з іншої.

Покоління моделей інноваційного процесу

Період	Основні характеристики
1950–ті – середина 1960–х років	Проста лінійна модель інноваційного процесу (simple linear model), яка підштовхується технологією (technology push)
Кінець 1960–х – початок 1970–х років	Лінійна модель з урахуванням потреб ринку
Початок 70–х – середина 80–х років	Модель взаємодії (coupling model), у якій враховується взаємодія між різними елементами і їх зв'язок
Середина 80–х – 90–ті роки	Паралельна модель (parallel model), характеризує інтеграцію всередині фірми з постачальниками та покупцями
Останні роки – майбутнє	Модель стратегічної інтеграції (systems integration). Гнучка реакція фірми на зміни в зовнішньому середовищі, безперервний інноваційний процес

Рівень та масштаби нововведень, а також умови їх реалізації не завжди відповідають потребам конкретних виробників і споживачів, тому в інноваційному процесі інформація про нововведення є обов'язковою умовою.

Таким чином, можна зробити висновок: що інноваційний процес закінчується із внесенням змін у діяльність промислового підприємства й обумовлений одержанням інновації, що одночасно породжує створення інших інновацій.

Прибуткова складова інноваційного процесу формується у вигляді надходжень від продажу технології, самої продукції, «готового» діючого бізнесу й існує в умовах практичної відсутності конкуренції на відповідних ринках.

Інноваційний процес та інноваційну діяльність слід розглядати з різних позицій, а саме:

- як лінійне здійснення науково–дослідної, науково–технічної, виробничої діяльності та маркетингу;
- як паралельно–послідовне здійснення НДДКР і комерціалізації новинок;
- як тимчасові етапи життєвого циклу інновації;
- як процес фінансування інновацій.

Загальну модель інноваційного процесу з урахуванням трансферу технологій, здатності нововведення до вдосконалення та засосування в інших сферах зображено на рис. 14.2.

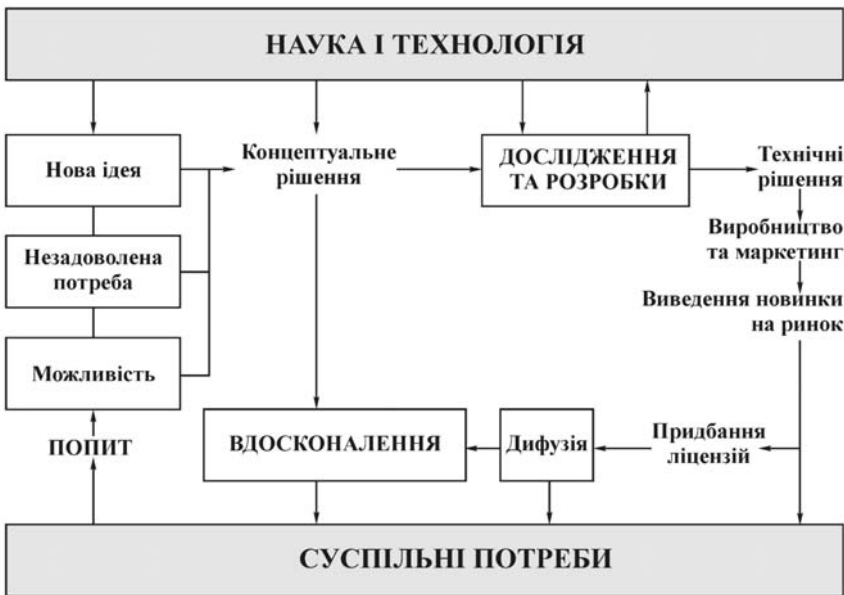


Рис. 14.2. Загальна модель інноваційного процесу з урахуванням трансферу нововведень

Наведена модель характеризує розвиток нововведень на макрорівні з їх поширенням за межі материнської організації. Вона акцентує на тому, що будь-яка новинка, якою б досконалою не видавалася спочатку, завжди може бути поліпшена або використана за іншим призначенням, тому інноваційний пошук повинен бути безперервним.

Інноваційна діяльність здійснюється з метою впровадження досягнень науково-технічного прогресу у виробництво та соціальну сферу, яка включає: випуск та розповсюдження принципово нових видів техніки та технологій, прогресивні міжгалузеві структурні зсування, реалізацію довгострокових науково-технічних програм з великими строками окупності витрат, фінансування фундаментальних досліджень для здійснення якісних змін у становищі виробничих потужностей; розробку та впровадження нової, ресурсозабезпечуючої технології, що призначена для поліпшення соціального та екологічного стану. На сучасному етапі економічного розвитку міжнародне науково-технічне співробітництво сприяє прискореному розвитку продуктивних сил, науково-технічному прогресу, зростанню інтенсивності у взаємовідносинах між економіками країн. Сутність міжнародного науково-технічного співробітництва з урахуванням сучасних тенденцій розвитку світового госпо-

дарства і поглиблення науково–інноваційної місткості економічного зростання дозволяє розглядати його ширше, ніж звичайний процес інтеграції, оскільки міжнародне співробітництво в сучасних умовах дає комплексний ефект, комбінуючи такі фактори, як іноземний капітал, нові технології, інтеграційні можливості і вихід на світові ринки, зокрема світовий ринок технологій.

Світовий ринок технологій визначається як багаторівнева система обміну та постійних відносин між країнами світу відносно експорту та імпорту технології як товару (інновації), що виникає завдяки інноваційній діяльності країни, як сукупності суб'єктів господарювання та адміністративних важелів. Так, *інноваційна діяльність країни* – це перманентний процес, який безпосередньо ґрунтується на отриманні нових наукових результатів та їх технологічному провадженні у виробництво, забезпечуючи приріст ВВП головним чином за рахунок виробництва наукоємної продукції та послуг, використовуючи фактори ендогенного та екзогенного походження, відбувається у певному, визначеному просторі – інноваційній системі країни. На основі аналізу сучасних визначень терміну «*національна інноваційна система*», було визначено останню як комплекс структур та механізмів, що забезпечують отримання, накопичення науково–технічних знань в країні, а також і умови їх використання з метою науково–технічного і соціально–економічного прогресу. Запропоновано структурну модель національної інноваційної системи в умовах науково–технічного співробітництва (рис. 14.3.).

Основними підсистемами національної інноваційної системи в умовах міжнародного науково–технічного співробітництва, що пропонується, є наступні:

1. Підсистема «А», діяльність якої спрямована на забезпечення інноваційного процесу нематеріальними ресурсами:

- система освіти, професійної підготовки, залучення з–за кордону («імпорт») людського капіталу;
- система інформаційного забезпечення.

2. Підсистема «Б», елементи якої приймають безпосередню участь в інноваційному процесі. Складові цієї підсистеми структуровані в залежності від функції в інноваційному процесі таким чином:

- сектор виробництва нового знання;
- сектор комерціалізації нового знання;
- сектор практичного використання нового знання.

3. Підсистема «В», функція якої полягає у забезпеченні інноваційної діяльності матеріальними ресурсами. Її складові:

- система підтримки реалізації національних пріоритетів інноваційної діяльності;
- система матеріального забезпечення інноваційної діяльності.

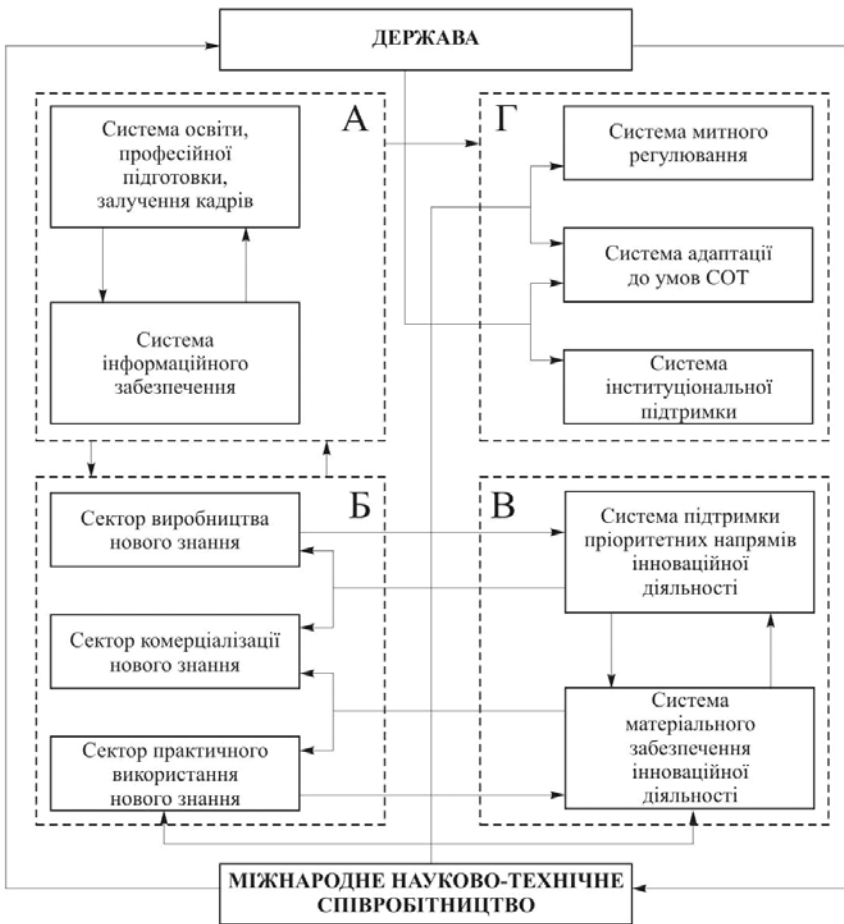


Рис. 14.3. Структурна модель національної інноваційної системи в умовах міжнародного науково-технічного співробітництва

4. Підсистема «Г», завданням якої є чітка координація внутрішньої системи до умов міжнародного науково-технічного співробітництва, зокрема:

- система митного регулювання щодо високотехнологічних товарів;
- система адаптації до умов та вимог СОТ та ТРІПС;
- система інституціональної підтримки міжнародного науково-технічного співробітництва країни.

Слід зазначити, що в умовах міжнародного науково-технічного співробітництва принципом формування національної інноваційної систе-

ми є функціональне призначення компонентів, тобто специфіка внеску підсистем у забезпечення протікання інноваційного процесу в межах системи в цілому. Новим моментом цього підходу є виокремлення в окремий компонент національної інноваційної системи підсистеми міжнародного науково–технічного співробітництва країни, що є відображенням його зростаючої ролі як складової інтеграційного процесу.

Світовий досвід свідчить, що важливу роль у трансформації господарського механізму, інтенсивності його структурної перебудови відіграє розвиток венчурного бізнесу, що сприятиме не тільки збереженню, а й зростанню інноваційного потенціалу. З одного боку, інноваційний потенціал підприємства – це ступінь її готовності виконувати задачі, які забезпечують досягнення встановленої інноваційної цілі, тобто ступінь готовності до реалізації інноваційного проекту або програми інноваційних перетворень та впровадження інновацій, з іншого, інноваційний потенціал – сукупність різних видів ресурсів, включаючи матеріальні, фінансові, інтелектуальні, науково–технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення інноваційної діяльності.

Також інноваційний потенціал – це здатність суб'єкта господарювання виробляти нову, наукомістку продукцію, що відповідає вимогам ринку (особливо світового) і містить у собі:

- виробничі потужності для виробництва засобів виробництва;
- професійний і науково–технічний склад персоналу;
- потужності експериментальної бази, пов'язаної з підготовкою нового виробництва;
- інструмент і оснащення для проведення наукоємних операцій;
- можливості впровадження нововведень і його контролю.

Необхідно усвідомити суть термінів, які використовуються, а саме: «венчурне підприємництво», «венчурний капітал», «венчурні фірми». *Венчурне підприємництво* – це ризикована діяльність, у процесі якої створюються і впроваджуються у виробництво нові технології, товари, послуги. Це поєднання двох видів підприємництва: фінансового та інноваційного. Відповідно до цього спеціалізовану діяльність щодо виробництва і просування на ринок нових товарів ведуть компанії і фонди венчурного капіталу та малі венчурні фірми (венчури). *Венчурні фірми* – це здебільшого малі підприємства в прогресивних з технологічного погляду галузях економіки, що спеціалізуються у сфері наукових досліджень, розробок, створення і впровадження інновацій, організація яких пов'язана з підвищеним ризиком. Категорія венчурного капіталу відображає систему відносин між суб'єктами венчурного підприємництва, що забезпечує акумуляцію вільних коштів і вкладення їх в інноваційні проекти з метою дослідження, освоєння і комерціалізації

нововведень. Венчурне фінансування здійснюється на принципах пайової участі, а кошти фірм венчурного капіталу функціонують як акціонерний. Важливим моментом, що визначає природу венчурного капіталу є безпосередня участь відповідних інвесторів в управлінні ризиковими проектами та в прийнятті найважливіших для інноваційних фірм рішень. Тому в українській економіці необхідно використання досвіду венчурного фінансування під час формування нового науково–технічного рівня господарського механізму економіки України. Адже технологічне оновлення і науково–технічний розвиток нашої держави – єдиний спосіб для виходу з кризового стану.

Оскільки, даний напрямок є недостатньо вивченим та не розповсюдженим, виникає потреба більш детально розглянути еволюцію теорій, моделей та головних концепцій розвитку інноваційних процесів в економіці.

14.2. Світовий досвід створення інноваційних структур як інструменту сприяння інноваційній діяльності

Економічна природа інноваційної діяльності полягає в тому, що інновація виступає способом і стимулом підприємництва, фактором економічного росту. Інноваційне підприємництво – це процес створення й комерційного використання техніко–технологічних нововведень. Процес розвитку інновацій включає наступні етапи: нові наукові знання – техніко–технологічні розробки – виробництво – сфера використання економічного продукту – економічне зростання.

Географічне положення центральних районів світового економічного центру – мінялося в ході історичного розвитку. У той час, коли світового господарства як загальних економічних зв'язків ще не існувало, у кожному регіоні існував свій локальний економічний центр.

Західна Європа об'єктивно є основою та історичним центром промислової революції, а звідси, була ініціатором початкової індустріалізації. Протягом тривалого періоду європейські колоніальні держави зосереджували основну частину світового економічного потенціалу, впроваджували нові технології й форми організації праці. Розвиток промисловості відбувався як ушир, за рахунок виникнення нових центрів в аграрних районах, так і вглиб, за рахунок зміни набору провідних галузей й їхньої реорганізації в старопромышленних районах. З метрополій координувався процес освоєння світового простору, контролювалися основні транспортні шляхи. Європа, першої начавшая сучасну індустріалізацію, перетворювалася в глобальний економічний і політичний центр, однак з різним рівнем інноваційного розвитку.

У ході економічного розвитку людства – у доіндустріальний, індустріальний і постіндустріальний періоди економічне значення головних структурних підрозділів економіки – частка у ВВП і чисельність зайнятого в них населення перебувала в постійній динаміці.



Рис. 14.4. Географічний розподіл розвитку промисловості в Європі

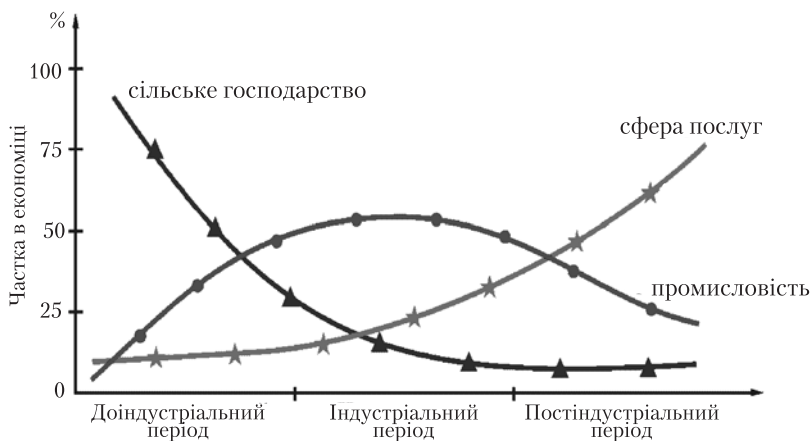


Рис. 14.5. Динаміка зміни частки пріоритетних видів діяльності у світовій економіці

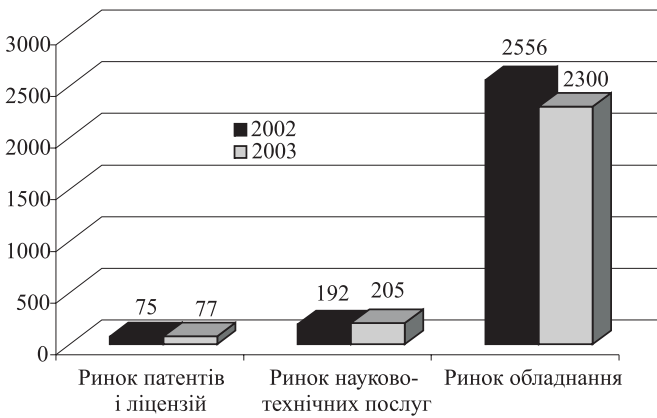


Рис. 14.6. Динаміка структури світового ринку технологій у 2003 році, млрд дол. США

Частка сільського господарства, що тривалий період в історії людства відігравало провідну роль в економіці по чисельності зайнятих й обсягам виробленої продукції, має тенденцію до постійного скорочення. Так, у найбільше економічно розвинених країнах наприкінці ХХ століття частка сільського господарства у ВВП скоротилася в США до 2 %, у Великобританії до 1 %, ФРН та Японії – 3 %.

Частка промисловості постійно зростала, досягнувши піка в індустріальний період, коли відбувався бурхливий розвиток гірничодобувної промисловості, будівництво нових заводів і фабрик, нарощування виробничих потужностей, ріст споживання енергії всіх видів й, як наслідок цього, різке загострення екологічних проблем.

Частка сфери послуг в умовах переходу до постіндустріального, а значить інформаційної моделі економіки розвитку постійно зростає. У структурі послуг на перше місце виходять фінансові, зокрема банківські послуги, страхові, друге місце належить сфері виникнення й поширення нових знань й інновацій.

За статистичними даними СОТ і ЮНКТАД, світовий ринок технологій промисловості в 2003 р. оцінювався майже 2660 млрд дол. США. Найбільший його сегмент – ринок оснащення й устаткування склав майже 2300 млрд дол. США, ринок ліцензій і патентів і ринок науково-технічних послуг – відповідно майже 77 й 205 млрд дол. США. Розглянемо докладніше кожний сегмент світового ринку технологій.

Ринок науково-технічних послуг також має тенденції до зростання. Зріст обсягу цього сегменту світового ринку технологій у 2003 році відносно 2002 року склав 7 %. Провідними експортерами цього ринку в 2003 році були: США – 55,3 млрд. дол. США (33 %), Англія – 35,3 млрд дол. США (21 %), Німеччина – 31,7 млрд дол. США

(19%), Франція – 21,0 млрд дол. США (12,35%), Японія 19,7 млрд дол. США (11,6%), Італія – 15,7 млрд дол. США (9%) (рис. 14.7).

Географічна структура імпорту науково-технічних послуг за цей же період мала такий вигляд: США 20,6% – 35 млрд дол., Німеччина 24,7% – 41,9 млрд дол. США, Японія – 25,5 млрд дол. США (15%), Італія – 19,7 млрд дол. США (11,6%), Франція – 18 млрд дол. США (10,6%), Англія – 15,7 млрд дол. США (9,2%) (рис. 14.8)¹¹.

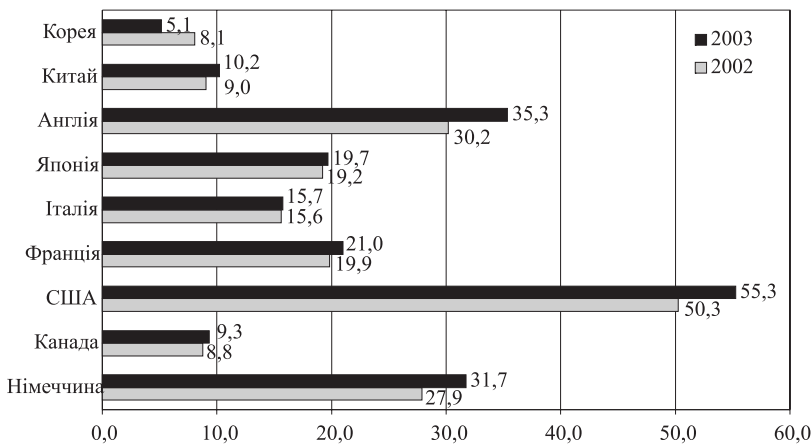


Рис. 14.7. Провідні експортери науково-технічних послуг за 2002–2003 рр., млрд дол. США

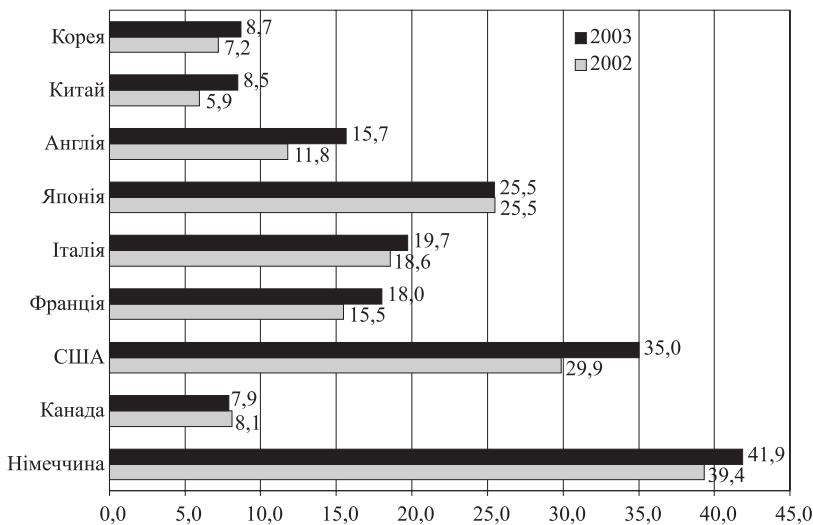


Рис. 14.8. Провідні імпортери науково-технічних послуг за 2002–2003 рр., млрд дол. США

Актуальність формування комплексу заходів, спрямованих на створення сприятливого режиму для розвитку інноваційного підприємництва, викликана самою сутністю інновацій, значенням науково–технічної продукції для рішення питань переходу від етапу трансформаційного спаду до етапу структурних зрушень. Якщо в період формування ринкових відносин і трансформаційного спаду в силу відсутності достатніх засобів у бюджеті та позабюджетних джерелах перевага надається дії макроекономічних факторів, то надалі, із зростанням конкурентної боротьби доцільним стає взаємопогоджуваний розвиток державних наукових програм з інноваційним підприємництвом. Малі інноваційні фірми швидше впроваджують результати науково–дослідних робіт у виробничий процес, більше ефективно й ощадливо використовують ресурси, хоча порівняльна обмеженість останніх не дозволяє їм здійснювати великомасштабні проекти. Але оскільки інноваційне підприємництво характеризується досить високим ступенем ризикованості, в умовах нестабільного українського ринкового середовища доцільно вкладати кошти в менш наукомісткі проекти, які швидше та простіше реалізуються, а також у вже існуючі фірми, які досягли певних результатів у розробці нової продукції, але мають фінансові труднощі при налагодженні виробництва, процесу збуту тощо.

Пошуки шляхів підвищення швидкості генерації нових знань та їхнє перетворення в нові товари й послуги – це турбота всіх країн. Уряди багатьох країн вкладають сили та кошти в створення й розвиток національних інноваційних систем переносу знань із сектору науки, де вони народжуються, у сектор виробництва, де вони перетворюються в товари й послуги.

Державне стимулювання інноваційних проектів у розвинених країнах здійснюється у двох основних формах. Перша складається в здійсненні державою прямого фінансування інноваційних проектів, друга – у заохоченні інноваційних проектів приватних і державних підприємств шляхом створення пільгових умов для фірм, які впроваджують прогресивну техніку й технології й здійснюють науково–дослідну діяльність. Бажання зменшити час трансформації знань у продукти й послуги викликало необхідність створення технологічних моделей прискороного обміну інформацією між сектором виробництва знань і сектором їхнього споживання.

Саме ця потреба в більшій швидкості обміну між сферами виробництва та споживання знань привела до створення на Заході спеціальних зон, де майже під одним дахом працюють вчені, які є носіями знань, інженери й технологи, які перетворюють знання в товари й послуги – технопарки, технополіси та інкубатори. Сьогодні відомо, що така інтеграція – один з ефективних напрямків прискорення технологічного прогресу.

Без деталізації можна виділити 4 групи інноваційних структур: а) бізнес-інкубатори, інноваційні центри; б) технопарки; в) бізнес-парки, промислові парки; г) технополіси.

Коротенько розглянемо методологію формування та принципову типологію, паралельно з виокремленням головних проблем, які можуть виникнути при оцінці тих або інших проектів і пропозицій у процесі ухвалення рішення про фінансування.

Аналізі досвіду США та Великобританії – країн з більш ніж половиною технопарків що існують та, відповідно, з 50 і 30-літньою історією їхнього розвитку. У США парки переважно називаються дослідними, а у Великобританії – науковими (в Україні – технологічними).

Існує думка, що наукові парки розташовуються в оточенні ландшафту, пов'язані з вищим навчальним закладам та придатні для розміщення як нових, так і досить зрілих фірм високих технологій; дослідні парки – майже у всьому аналогічні науковим паркам, але відрізняються від них більше широким масштабом виробничої діяльності й менш тісними зв'язками з вищим навчальним закладам; технологічні парки (або технополіси) – це великі території, на яких зосереджені наукомісткі фірми, і де зв'язки з вищим навчальним закладам в сфері трансферу технологій часом слабкі та неміцні.

Інші вчені бачать різницю між науковими й технологічними парками в тому, що перші більш тісно пов'язані із НДІ або університетами, а інші вимагають інтеграції зусиль суспільних науково-дослідних інститутів, дослідних відділів великих концернів, малих і середніх підприємств і нових інноваційних фірм. Але в центрі уваги перебувають фірми, оскільки технологічні парки не створюються лише для того, щоб сприяти розвитку науки й техніки.

Нарешті, існує ще інша думка, прихильники якої не розділяють наукові та дослідні парки, вважаючи, що провідний принцип їхньої діяльності складається в «локальній агломерації технологічних знань й «ноу-хау», а також концентрації зусиль на певній технології, наприклад, комп'ютерних науках або медичній техніці. На їхню думку, руйнівною силою розвитку технологічних парків є успішне ведення бізнесу й збільшення зайнятості в регіоні або місті.

Всі ці точки зору, звичайно, мають право на існування, але, схоже, реального функціонування у економічній системі стосуються мало. Економіка набагато складніша й навіть в одному місті не можна знайти двох схожих технопарків.

Де-факто, давно вже прийнято писати слова «науковий», «дослідний», «технологічний парк» через кому. З великою часткою впевненості можна припустити, що американські парки стали «дослідними» не завдяки якимось особливим проведенням у них робо-

там, а, швидше за все, тому, що створюються вони при участі дослідних університетів. Саме так у Великій Британії, де традиції науки надзвичайно розвинуті, парки перетворилися в «наукові». В Російській Федерації парки розглядаються як «технологічні» або «науково–технологічними». Цим підкреслюють їхню практичну спрямованість.

Інкубатори – це відносно невеликі організації, завдання яких випливають із їхньої назви – виходження молодих, «незрілих» фірм і починаючих підприємців. Інкубатори бізнесу можна розділити на два основних види: інкубатори наукомісткого бізнесу та інкубатори низько– і нетехнологічних фірм. Якщо для Європи характерні інкубатори першого виду, то для США другого. Ми зупинимося на розгляді інкубаторів наукомістких фірм, хоча для України є досить важливими інкубатори звичайних видів підприємництва.

Отже, інкубатори бізнесу допомагають новим, щойно створеним фірмам. Виникає питання про доцільність існування подібних інноваційних структур тому, що економіка, спираючись на ринкові важелі, виокремить придатних до функціонування суб'єктів економічної системи. Природний економічний відбір. Слід зазначити, що у реаліях економіки цей механізм інколи не працює. Особливо в наукомісткому підприємстві, де блискуча ідея, як правило, супроводжується високим ризиком. На практиці, майже не можливо ототожнити поняття «знання» та «багатство». Якби це було б можливим, то винахід першого персонального комп'ютера бідними, але талановитим американським хлопцем у гаражі ставиться під сумнів.

У США як винахідники, так і кінцеві споживачі давно вже зрозуміли, що механізми впровадження, на засадах яких революційні технології самостійно знаходили дорогу до споживача, давно вже перестали існувати. Вони усвідомили, що безліч технологій потенційної стратегічної важливості просто гинуть, так і не встигнувши перетворитися в товар. В умовах усе більше жорсткої глобальної конкуренції, коли не тільки успіх, а навіть існування фірми визначається комбінацією виникнення нових ідей зі швидкістю впровадження їх на ринок у вигляді готової продукції., не можна дозволити собі розкіш розкидатися талановитими носіями ідей, розробниками технологій. Вони прийшли до висновку, що в процесі передачі технологій з науки в промисловість настає час переходити від полювання й збирання до цілеспрямованої селекції.

Для цього була створена відповідна інфраструктура підтримки наукомісткого підприємництва – інкубатори бізнесу. Вони надають починаючим підприємцям приміщення на пільгових умовах, а також весь набір необхідних послуг. У процесі розвитку, фірми за-

лишають інкубатор і перед ними актуальним є питання, де продовжити свою господарську діяльність.

Якщо в даному місті, регіоні створене сприятливе для підприємництва економічне середовище, а тим більше, якщо інкубатор бізнесу є, як це часто буває на практиці, складовою технологічного парку, то інноваційно активні підприємства переходять на територію парку.

Відповідно до визначення Європейської комісії (ОJ С186–51/52) «інкубатор бізнесу це місце, у якому на обмеженому просторі зосереджені знову створені фірми». Ціль інкубатора бізнесу полягає в підвищенні шансів та кількості фірм, що вижили шляхом приміщення їх у модульному будинку і надаючи звичайні послуги (факс, комп'ютери й ін.), а також управлінські та інші підтримуючі послуги. Головний напрямок діяльності інкубатора – розвиток місцевої економіки та створення робочих місць.

Слід зазначити, що інкубатори не завжди орієнтовані на підтримку наукомісткого бізнесу. Необхідно уточнити розходження між звичайними організаціями з підтримки підприємництва й інкубаторами бізнесу. Обидві ці структури тією чи іншою мірою підтримують починаючі компанії, надаючи їм звичайні послуги; фінансування (із власних джерел або на партнерських умовах); консультаційні послуги, включаючи управлінське консультування й навчання; зв'язку.

Відмінність інкубатора бізнесу від звичайної організації полягає в тому, що він надає фізичну інфраструктуру; у ньому є присутнім конгломерат з починаючих і діючих компаній, що сприяє обміну досвідом; сприяє, у випадку доцільності, концентрації підприємств із взаємодоповнюючими напрямками діяльності.

У визначенні ЄС інкубатор позначається як місце для знову створених фірм, тоді як в дійсності в інкубаторі присутній конгломерат починаючих і діючих компаній. Такий конгломерат має певні переваги, зокрема стимулювання взаємного навчання; інкубатор не розглядається як місце винятково для починаючих компаній, що допомагає перебороти непевність покупців. Інкубаторам рекомендують не вказувати у своїх назвах слово «інкубатор», щоб не формувати в громадськості думку про себе, як про організації, у якій зосереджені недосвідчені люди.

При розгляді питань про діяльність інкубатора бізнесу необхідно розрізняти три аспекти: управління безпосередньо інкубатором; надання підтримки клієнтським компаніям; заохочення людей організувати власну компанію.

Важливим критерієм оцінки діяльності інкубатора бізнесу є його здатність знаходити індивідуумів з бізнесами–ідеями, що бажа-

ють стати підприємцями, навчати їх підприємницькій діяльності та забезпечувати фінансовими ресурсами, необхідними для перевірки життєздатності своєї ідеї та апробацією їх на ринку.

Важливе місце приділяється можливості швидкого доступу до невеликих засобів, необхідним для стимулювання діяльності із створення нового підприємства. Саме тому, Європейський Союз планує створити систему місцевих або регіональних каналів розподілу (через діючі організації, переважно, інкубатори бізнесу) невеликих коштів, що дозволяють перевірити ринкову життєздатність ідеї та підготувати бізнес-план. При цьому варто враховувати, що процедура одержання грошей не повинна бути важкою й бюрократизованою.

На стадії інкубації в «бізнесі-центрі» нова компанія попадає в одне середовище із вже діючими компаніями. Практика показала, що компанія може перебувати в інкубаторі до п'яти років. Конгломерат з нових і діючих компаній володіє певною перевагою, що стимулює співробітництво з реалізації великих проектів. Інкубатору варто подбати про допомогу новим компаніям у справі пошуку клієнтів, а також в організації рекламної компанії нової продукції. Іншими словами, повинна бути створена система зв'язків, що з'єднує людей як генераторів нових знань та фінансових ресурсів.

Інкубаторам бізнесу рекомендується: 1) створювати, розширювати й використовувати систему зв'язків (як між клієнтами, так і між інкубаторами); 2) сприяти міжнародному співробітництву; 3) надавати клієнтам допомогу в створенні власної системи зв'язків; 4) сприяти фінансуванню клієнтів.

У ЄС планується створити спеціальний цільовий фонд для малих підприємств, які займаються розробкою інноваційної продукції й проектів і мають клієнтів. Процедура одержання засобів з такого фонду повинна бути швидкої й спрощеної. Якагентів фонду могли б виступити керівники інкубаторів бізнесу.

Однією з проблем інкубаторів бізнесу є різноманіття послуг, що ним надаються і термінологічна невизначеність. На запит національної асоціації директорів інкубаторів, для підвищення якості роботи французьке агентство «Афнор» розробило національний стандарт NFX 50–770, у якому визначається коло послуг, що надаються інкубатором, порядок відносин між партнерами, якість, порівняльний аналіз і зв'язки з іншими інкубаторами.

Таким чином, інкубатор бізнесу – це організація, що вирішує завдання, обмежені проблемами підтримки малих, знову створених фірм і починаючих підприємців, які хочуть, але не мають можливості розпочати свою власну господарчу діяльність. Інкубатор бізнесу може бути автономним, тобтосамостійною господарською

організацією із правами юридичної особи, або діяти в складі технопарку (у цьому випадку він може називатися «інкубатором технологій»). У кожному разі інкубатор бізнесу може надавати весь комплекс послуг для виконання робіт зі становлення й розвитку малих, знову створених і фірм, що перебувають на ранній стадії розвитку.

Автономно діючі інкубатори, як правило, орієнтуються на підтримці нетехнологічного підприємництва та фірм звичайних технологій. Інкубатори бізнесу, що перебувають у складі технопарку, орієнтовані на роботу в сфері високих технологій, підтримку малих починаючих інноваційних підприємств, малого інноваційного підприємництва в науково-технічній сфері.

Інкубатор технологій – це наукомістке підприємство, тісно пов'язане з університетом, науково-технологічним парком або інноваційним центром, призначене для обслуговування малих інноваційних підприємств, «вирощування» нових фірм, надання їм допомоги у виживанні й успішній діяльності на ранній стадії їхнього розвитку. У деяких випадках інкубатор технологій є інтегрованою частиною наукового парку (Великобританія), дослідного парку (США), технопарку (Російська Федерація), науково-промислового парку (КНР). Інкубатор може бути також самостійною організацією.

Відповідно до визначення Асоціації інкубаторів бізнесу й технологічних парків ФРН, інноваційний центр – це підприємство, що володіє спеціалізованою інфраструктурою, діяльність якого спрямована на сприяння створенню, росту й розвитку фірм, у тому ж час сприяння розвитку інноваційної діяльності в регіоні, співробітництво й кооперацію між дослідниками й промисловістю, надання послуг наукомістким фірмам у сфері інформаційного забезпечення, підготовки й навчання персоналу в області менеджменту; прискорення реального економічного розвитку на основі створення регіональних і міжнародних мереж для обміну інформацією та співробітництва між фірмами.

Німецькі інноваційні центри відрізняються від наукових і технологічних парків тим, що вони не є частиною розташованих у парку сервісних фірм, отже, частиною послуг, що надаються парком. У той же час інноваційні центри призначені для встановлення тісних зв'язків між прилеглими університетами, дослідними центрами або інститутами й підприємствами для підтримки розвитку.

Широке поширення повинні одержати нові організаційні форми науково-технічного співробітництва вищих навчальних закладів, галузевої й фундаментальної науки, великих промислових підприємств, дрібних фірм, державної й місцевої влади – різні види науково-промислових агломерацій (науково-промислові парки), підприємницькі мережі, технопарки й технополіси.

Початок створенню технопарків було покладено в США на початку 50-х рр., коли був організований науковий парк Стенфордського університету, штат Каліфорнія. Університет виділив ділянку землі, що пустує, яка перебувала у його власності. Земля й приміщення стали здаватися в оренду автономним малим підприємствам і діючим компаніям, які бурхливо розвивалися за рахунок військових замовлень федерального уряду, для розміщення ними своїх підрозділів, що працюють в області високих технологій. Орендуючі фірми мали тісні контакти з університетом.

Знадобилося 30 років, щоб завершити будівництво, формування інфраструктури й здачі в оренду всієї вільної землі наукового парку. Цей проект був довгостроковим, вимагав терпіння й відданості справі, і як результат – цей науковий парк прославився феноменальними досягненнями в розвитку наукомісткого сектора промисловості. У технопарку починали своє життя такі тепер відомі фірми, як «Хьюлетт – Паккард», «Полароїд». Цей технопарк поклав початок знаменитій Кремнієвої Долині. На початку кількість технопарків у США росло повільно. Але на сьогоднішній день у США налічується більше 160 технопарків, понад 30 % від загальної кількості технопарків, що існують у світі.

У літературі зустрічається кілька назв зон активної науково-технічної діяльності: «науковий парк», «дослідний парк», «технологічний парк», «діловий» або «підприємницький парк», «інноваційний центр», «технополіс» й ін.

Ті, що з'явилися в результаті бажання деяких американських університетів розумно використати землю й будинки, технопарки дотепер розглядаються як «продавців нерухомості». Насправді, як це видно з визначень, вони виконують цілий ряд функцій. Маючи у своєму складі інкубатор бізнесу, підтримують підприємців із числа вчених й інженерів, викладачів і студентів, новаторів і винахідників. Маючи у своєму розпорядженні землю, залучають на свою територію науково-дослідні підрозділи великих, у тому числі іноземних, корпорацій, які взаємодіють у науково-технічному плані не з адміністрацією парку, а з вузами й НДІ – його засновниками. У парках розміщуються й фірми, що покинули інкубатор.

Інакше кажучи, технопарки, як зрештою й інкубатори, формують середовище, сприятливе для прискореної комерціалізації результатів наукових досліджень, перетворення їх у товари й послуги, що приймаються ринком. Слід також зазначити, що багато видатних технопарків починалися з інкубатора бізнесу й всі вони розвивалися поступово, крок за кроком, при активній участі місцевих, регіональних й національних органів влади й управління, при постійній їхній підтримці з боку засновників, ділових і фінансових

кіл, громадськості. Тільки так вони можуть досягти вершин успіху, як досягли його не тільки технопарк Стенфордського університету й Дослідний трикутник, але й перший технопарк Китаю, за яким пішли десятки нових національних китайських технопарків.

Таким чином, технопарк – ініціатива саме регіонального, стратегічного й довгострокового плану. Там, де ця ініціатива реалізується успішно, дійсно відбуваються структурна перебудова промисловості, створюються нові робочі місця, формується престижний імідж території.

Визначення Міжнародної асоціації наукових парків стверджує, що науковий або дослідний парк є структура, що керована відповідно до формальної угоди про співробітництво з університетами й дослідними центрами з метою сприяння створенню й розвитку наукомістких підприємств шляхом передачі наукових і технічних знань й управлінських навичок фірмам–клієнтам.

Науковий або дослідний парк можна також визначити як комплексний набір цілого ряду областей діяльності усередині обмеженої географічної території не далеко від університету, де зусиллями підприємців, професорсько–викладацького складу, наукового персоналу в єдине ціле поєднуються наукові, виробничі й фінансові ресурси для виробництва нової, що володіє більше високими споживчими властивостями й цінностями, продукції.

Визначення Кембриджського університету (Великобританія): «Науковий парк є група виробничих наукомістких фірм або дослідних організацій, які розміщені неподалік від провідного дослідного університету на ділянці землі з гарним, мінімально зміненим ландшафтом, і користуються вигодами від взаємодії із цим університетом. Науковий парк є засіб формування системи виробництв і прикладних досліджень, що відповідають за профілем джерелу науково–технічного прогресу й розташованих поруч із ним».

Визначення Асоціації університетських дослідних парків Північної Америки затверджує: «Університетський дослідний парк є організація, що володіє власністю, (юридична особа), що має або планує мати землю й будинки, спеціально призначені для проведення приватним і державним секторами науково–дослідних і дослідно–конструкторських робіт, розміщення наукомістких фірм і сервісних служб; співробітничав з університетом або іншим вищим навчальним закладом на контрактній основі або в робочому порядку; сприяє зміцненню зв'язків університету із промисловістю в сфері НДДКР, допомагає розвиватися новим фірмам, а також сприяє економічному розвитку; надає допомогу в передачі технологій й обміні знаннями в області бізнесу між університетами й фірмами, розташованими на території парку».

До університетських дослідних центрів з визначення ставлять ся неприбуткові або прибуткові дослідні парки, які підтримують зв'язки з університетом або структурним підрозділом університе ту. Ці зв'язки можуть здійснюватися на контрактній основі, вклю чаючи створення спільних підприємств і фактичне керування пар ком з боку університету, а також можуть мати неформальний робо чий характер. Останнє може означати, зокрема, створення нових підприємств на кооперативних засадах або спільне їхнє фінансу вання дослідним парком й університетом.

Визначення Асоціації наукових парків Великобританії відзна чає, що науковий парк – це організація, заснована на праві приват ної власності, що підтримує офіційні й робочі зв'язки з університе том, іншим вищим навчальним закладом або ведучим науко во–дослідним центром; створена для сприяння формуванню й роз витку наукомістких фірм й інших організацій, що звичайно розмі щуються на певній території; виконує функцію активного керуван ня передачею технологій і знань в області бізнесу організаціям, розташованим на її території.

Терміном «науковий парк» можуть бути організації, відомі під іншими назвами, наприклад, «дослідний парк», «інноваційний центр», «центр розвитку передових технологій» тощо, якщо їхня діяль ність відповідає названим вище критеріям.

Визначення Загального директорату XIII Європейської комісії визначає науковий парк, як територію, на якій реалізується проєкт розвитку, і яка перебуває неподалік від одного або декількох вузів або науково–дослідних центрів (або підтримує робочі контакти з ними); має умови, сприятливі для організації нових наукомістких фірм й їхній наступного розвитку; активно сприяє передачі техно логій з науково–дослідних інститутів у фірми й організації, розта шовані на території наукового парку або в найближчому оточенні.

Відповідно до «Положення про університетський технопарк», погодженого з Міністерством освіти Російської Федерації від 20.04.99, «технопарк – це організація, що є юридичною особою або відповідно до законодавства Російської Федерації виконуюча за дорученням правочину юридичної особи, що має тісні зв'язки з од ним або декількома вищими навчальними закладами й/або науко вими центрами, промисловими підприємствами, регіональними й місцевими органами влади й керування й здійснююча на перебуває під її юрисдикцією території формування сучасної інноваційної се редовища з метою підтримки інноваційного підприємництва шля хом створення матеріально–технічної, соціально–культурної, сер вісної, фінансової й іншої бази для ефективного становлення, роз витку, підтримки й підготовки до самостійної діяльності малих і

середніх інноваційних підприємств, комерційного освоєння наукових знань, винаходів, ноу-хау й наукомістких технологій і передачу їх на ринок науково-технічної продукції з метою задоволення потреби в цій продукції регіону й країни».

Тимчасове Положення про науковий (дослідний, технологічний) парк, затверджене наказом Міністерством освіти Російської Федерації від 26.03.93 № 61: «Під науковим, дослідним, технологічним парком (далі, технопарк) розуміється організація, що здійснює формування територіального інноваційного середовища з метою розвитку підприємництва в науково-технічній сфері шляхом створення матеріально-технічної бази для становлення, розвитку, підтримки й підготовки до самостійної діяльності малих інноваційних підприємств і фірм, виробничого освоєння наукових знань і наукомістких технологій. У своїй діяльності технопарк взаємодіє з вищими навчальними закладами, провідними науковими організаціями, науково-дослідними центрами, розташованими на даній території».

Визначення технопарку відповідно до Закону України, прийнятого 16 червня 1999 року: «Технологічний парк – юридична особа або об'єднання на основі договору про спільну діяльність юридичних осіб (учасників), головним завданням яких є діяльність по виконанню інвестиційних й інноваційних проектів, впровадження наукомістких розробок, високих технологій і виробництво конкурентоздатної на світових ринках продукції».

Таким чином, науково-промислові агломерації (науково-промислові парки, технопарки) являють собою, як правило, територію звичайно навколо великого наукового й технічного центру з розвинутої господарської (мережі водо- і енергопостачання, системи транспортних й інших комунікацій, виробничі приміщення й склади) і науково-технічної (лабораторні корпуси, виробничі приміщення багатопільового призначення, інформаційно – обчислювальні центри, інші науково-технічні організації, фірми управлінського консультування, підприємства по роздрібній торгівлі засобами виробництва) інфраструктурою».

Вони перетворилися у важливу проміжну ланку між створенням нововведень і впровадженням їх у виробництво. Технологічні парки, що є тісно взаємозалежними науковими й виробничими організаціями або фірмами, у світовій економічній літературі підрозділяють на чотири види.

Дослідні парки, які є агломерацію фірм або підрозділів, зайнятих науково – дослідною діяльністю, згрупованих навколо наукових центрів, найчастіше університетів. У рамках дослідних парків здійснюється лише розробка науково-технічних нововведень, інші стадії інноваційного процесу здійснюються за їхніми межами. То-

му дослідні парки ще доцільно визначити як передатна ланка між вищими навчальними закладами й промисловістю.

Промислові парки, які є об'єднанням фірм із метою їхнього загального користування земельними ділянками, будинками й приміщеннями, певними діловими послугами, до числа яких ставляться друковані й копіювальні роботи, громадське харчування, прибирання виробничих приміщень і т.д. Пріоритетною метою даної форми є допомога підприємствам у рішенні проблеми розміщення виробництва.

Грюндерські центри – різновид промислових парків, створена з метою «стартової» допомоги підприємствам обробної промисловості.

Технологічні центри являють собою різновид грюндерських центрів, у яких сконцентровані фірми, що займаються реалізацією високих технологій у виробництві.

Крім того виділяють специфічні типи технологічних парків: 1) дослідно–конструкторські парки, зайняті виконанням таких стадій інноваційного процесу як науково–дослідні й дослідно–конструкторські роботи. Кінцевим результатом діяльності дослідно–конструкторських парків виступає дослідний зразок, масове ж виробництво виробу здійснюється за межами дослідно–конструкторського парку; 2) парки технологій, які створюють нові фірми й у які бізнесмени зобов'язані залишити парк після декількох (звичайно 4–5) років функціонування нової фірми.

Місця в парку здобуваються або орендуються підприємствами, відомствами, малими підприємствами, приватними особами й т.п. На території парку розміщуються науково–технічні підрозділи великих підприємств, державні лабораторії, дослідні виробництва, різні науково–дослідні та дослідно–конструкторські центри, фірми фінансової підтримки малого бізнесу, консультативних й інших спеціалізованих послуг. Проте загальноприйнятої класифікації зон активної науково–технічної діяльності поки не вироблено. Всі відзначені вище словосполучення найчастіше використовуються як взаємозамінні або синоніми.

До основних факторів, що визначають виникнення парків можна віднести: 1) наявність великого технічного вузу або науково–дослідного інституту й великого співтовариства вчених; 2) розвинену господарську, науково–технічну й побутову інфраструктуру; 3) розвинене фінансове співтовариство; 4) можливість територіального розширення; 5) підприємницький клімат; 6) підтримку органів влади; 7) високу якість життя; 8) близькість культурних центрів; 9) розвинену систему повітряних й автомобільних комунікацій; 10) сприятливі кліматичні умови.

У процесі формування науково–технологічних парків виділяють дві різні фази. Протягом першої створюється інфраструктура

(обслуговуючі підприємства, готелі), друга включає виникнення наукомістких компаній, в основному, двома способами: шляхом залучення капіталу ззовні або за допомогою максимального використання місцевих ресурсів. Хоча більше кращим вважається другий спосіб, однак він вимагає значно більшого інтервалу часу.

Як свідчить світовий досвід, комерціалізація науково-технічних розробок через технопарки здійснюється в 4 рази швидше й дешевше, ніж у випадку традиційних впроваджень у виробництво (рис. 14.9).

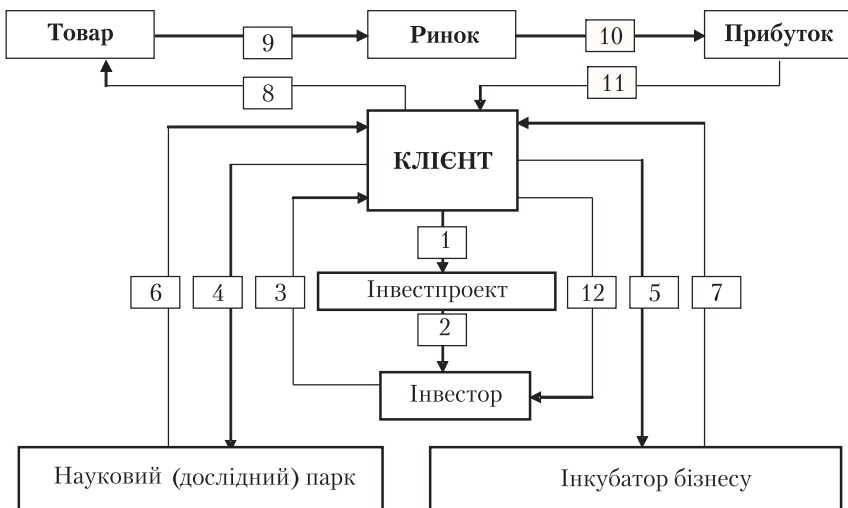


Рис. 14.9. Традиційна структура впровадження інновацій у виробництво

Наведена структура визначає:

напрямок «1–2–3», як процес взаємодії клієнта, через інвестиційний проект, і інвестора, що охоплює розгляд інвестиційного проекту, його схвалення й передачу інвестицій клієнтові;

напрямок «4–6», як процес передачі частини інвестиційних засобів клієнта в науковий (дослідний) парк й одержання замовлених технологій, технічної й проектної документації;

напрямок «5–7», як процес передачі частини інвестиційних засобів клієнта в інкубатор бізнесу й одержання необхідних для даного інвестиційного проекту основних фондів;

напрямок «8–9–10–11», як процес виробництва товару, просування його на ринок, реалізація й одержання прибутку клієнтом;

напрямок «12», як процес повернення інвестованих засобів інвесторові.

Традиційна структура впровадження інновацій у виробництво передбачає складні взаємозв'язки між клієнтом, інвестором, інкубатором бізнесу й науковим парком, аж до моменту повернення

інвесторові вкладених коштів. Для цієї структури характерно можливе виключення з інноваційного процесу ланки «клієнт – науковий парк – клієнт».

Розглянутий досвід створення, функціонування та управління технологічними парками в країнах з розвинутою економікою та Російській Федерації, дозволяє визначити основні принципи становлення цієї інноваційної структури (рис. 14.10).

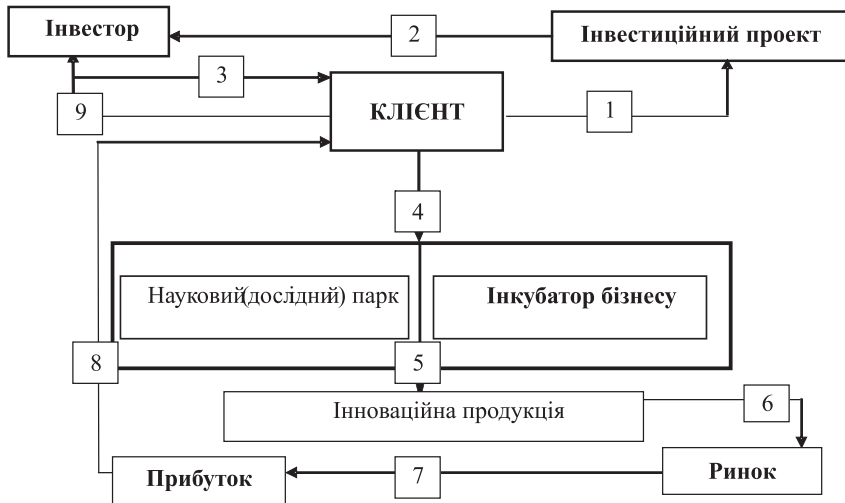


Рис. 14.10. Структура впровадження інновацій в умовах технопарку

Дана структура визначає:

напрямок «1–2–3», як процес взаємодії клієнта, через інвестиційний проект і інвестора, що охоплює розгляд інвестиційного проекту, його схвалення й передачу інвестицій клієнтові;

напрямок «4», як процес передачі частини інвестиційних засобів клієнта в технопарк й одержання замовлених технологій, технічної, проектної документації й одержання необхідних для даного інвестиційного проекту основних фондів;

напрямок «5–6–7–8», як процес виробництва товару, просування його на ринок, реалізація й одержання прибутку клієнтом;

напрямок «9», як процес повернення інвестованих засобів інвесторові.

Наведена структура значно спрощує взаємозв'язки між клієнтом, інвестором, інкубатором бізнесу й науковим парком, за рахунок створення нової інноваційної структури – технопарку.

Головною перевагою технопарку є можливість напрямку вільних засобів на розробку науковим парком нової інноваційної продукції, що не ставиться до реалізації інвестиційного проекту.

Основними компонентами парку є: територія й будинки; науково–дослідний центр із його кадровим і науковим потенціалом; промислові підприємства й фірми, що перетворюють науковий потенціал дослідного центру в ринкову продукцію; адміністративно–управлінська структура, що забезпечує функціонування всього комплексу як єдиного цілого; установи інфраструктури підтримки – виробничої й побутової.

При створенні наукового (технологічного) парку як дослідний центр можуть виступати: вищий навчальний заклад (університет), державна лабораторія або інститут, науково–дослідний підрозділ організації державного або приватного сектора.

Активну, але не достатню роль у розвитку інноваційної діяльності в Україні відіграють технопарки, перші три з яких офіційно зареєстровані суб'єкти інноваційної діяльності, на які розповсюджується правове поле:

1. Інститут електрозварювання ім. Є.О. Патона (м. Київ);
2. Інститут монокристалів (м. Харків);
3. Напівпровідникові технології та матеріали, оптоелектроніка і сенсорна техніка (м. Київ);
4. Вуглемаш (м. Донецьк);
5. Еко–Україна (м. Донецьк);
6. Ресурси Донбасу (м. Донецьк);
7. Текстиль (м. Херсон);
8. Яворів (Львівська область);
9. Укрінфотех;
10. Інтелектуальні інформаційні технології;
11. Перспектива;
12. Інститут технічної теплофізики
13. Агротехнопарк (м. Київ);
14. Наукові та навчальні прилади (м. Суми).

Формування технопарків може прискорюватися або сповільнюватися залежно від того, у яких умовах воно проходить; факторів, які важливі для становлення або розвитку наукомісткої промисловості: привабливі умови життя; наявність великого технічного університету; великих науково–дослідних центрів і кваліфікованої робочої сили.

14.3. Перспективи розвитку національної інноваційної сфери України з урахуванням функціонування інноваційних структур

На сучасному етапі саме науково–технічний потенціал країн, стан їх участі в міжнародному поділі праці, у міжнародному технологічному обміні, який дає багато переваг, обумовлює сучасну кар-

тину світу та його розвиток. Найбільш повно цей процес відображає модель світової економіки «Центр – Периферія», згідно з якою світова економіка складається з двох взаємопов'язаних і взаємобумовлених частин – центру і периферії, відносини між якими мають переважно характер «домінування – залежність». Графічно модель нагадує модель Сонячної системи, в якій навколо центра – Сонця на різній віддалі обертаються планети.

Економічна модель передбачає існування світового господарського центру, оточеного периферією. При цьому деякі вчені ототожують центр з техносферою, оскільки країни, які до нього входять, є передусім технологічно розвиненими і завдяки цьому мають значні переваги як в торгівлі на світовому ринку, так і в політиці, а, отже, і високий рівень життя.

Центр – високорозвинуті країни, що входять переважно до Організації економічного співробітництва та розвитку. Периферія (А, В, С, D, E) – структурована і розпадається на окремі «концентричні кола», рівновіддалені від центру. Зазначена віддаленість визначається рівнем господарського та соціального розвитку за принципом: чим далі від центру, тим гірше. Формується своєрідна світова економічна ієрархія, в якій місця визначають таким чином: країни Східної Азії, Східна Європа, Росія, Індія, Латинська Америка, країни Африки та арабсько-мусульманський світ.

А – це країни, реальні претенденти на швидкий вступ в «центр» за досягнутим рівнем розвитку або за виконуваними для «центру» життєво важливими функціями.

В – країни, необхідні «центру» як джерело енергетичних ресурсів й сировини або ті, що потрібні як найбільші ринки.

С – країни, що постійно змінюють своє положення відповідно до найближчих концентричних кіл.

D – країни, які байдужі до існування та діяльності «центру».

E – країни, які на сьогодні й у перспективі негативно ставляться до «центру» або докраїн, які до нього входять.

Між центром та периферією існує чітка система взаємодії, змодельована на забезпечення світового домінування «центральної країни», яке, тримається на п'яти монополіях: монополії на новітні технології, монополії на контроль за фінансовими потоками на глобальному рівні, монополії на допуск до природних ресурсів планети, монополії на інформацію і засоби масової інформації, монополії на зброю масового знищення. Між центром і периферією формуються певні господарські потоки.

З центру на світову околицю переміщуються екологічно «брудні», трудо- та матеріаломісткі виробництва, промислові товари, капітали та окремі (іноді застарілі) технології. Периферії

відведена роль забезпечення зовнішніх умов успішного функціонування і розвитку країн центру, обслуговування їх відтворювального процесу (сировинне забезпечення, ринок збуту готової продукції, територія для розміщення екологічно шкідливого виробництва та ін.). Світова господарська ієрархія жорстко втримується, і доцентрова міграція країн максимально ускладнена політикою центру щодо периферії.

З цією політикою зіткнулась й Україна, яку поступово відтісняють до самих околиць периферії. Це антидемпінгові процеси проти українських виробників, вимоги МВФ щодо реформування вітчизняної економіки та ін. У зв'язку з цим найгостріше постає питання підтримки вітчизняного науково-технічного потенціалу, включення до процесів міжнародного технологічного обміну та розробка і втілення концепції інноваційного розвитку країни. Як свідчить практика (наприклад, так званий «доцентровий прорив східних драконів» у результаті сильної та цілеспрямованої політики їх урядів всупереч рекомендаціям), тільки таким шляхом Україна не стане сировинним придатком розвинутих країн.

До початку ХХІ століття у світі явно виділилися три типи розвитку державних економічних систем: ресурсно-орієнтована економіка, економіка наздоганяючого розвитку та економіка постіндустріального суспільства.

Ресурсно-орієнтована економіка характерна для країн, що володіють великими запасами природних копалин, насамперед, вуглеводних енергоносіїв, видобуток й експорт яких є основними факторами, що забезпечують ріст ВВП. Яскравим прикладом такого шляху розвитку є країни, що входять в ОПЕК.

Суть економіки розвитку, що доганяє, полягає в розвитку переважно за рахунок використання технологічних нововведень, створених у розвинених країнах. При цьому основним фінансовим джерелом розвитку є прямі іноземні інвестиції (ПІІ). Найбільш показовий у цьому плані приклад країн Азіатсько-Тихоокеанського регіону. В 80-і роки ХХ століття прямі іноземні інвестиції в цей регіон росли темпами близькими до 10% на рік і до початку 90-х років досягли 130 млрд. дол. США. При цьому ПІІ направлялися на освоєння західних технологій й організацію складального виробництва товарів масового споживання. Як показує практика, економікарозвитку, що наздоганяє, здатна забезпечити певний ривок у розвитку держави, але, разом з тим, сприяє закріпленню нездатності до їхнього самостійного формування технологічних стратегій і крайньої залежності від припливу іноземних інвестицій і зовнішніх ринків.

Економіка постіндустріального суспільства одержала свій розвиток у другій половині ХХ століття в країнах з найбільш розвине-

ним науково–технічним потенціалом. У її основі лежить орієнтація на випуск інтелектуальної продукції. Інакше кажучи, в умовах економіки постіндустріального суспільства знання стають основним базовим ресурсом, що забезпечує розвиток країни. Така економіка визначається як «економіка, заснована на знаннях» (або «економіка знань»). Вважається, що постіндустріальна економіка побудована в США, а ряд найбільш розвинених європейських країн досить успішно просуваються у цьому напрямку.

Складний глобальний поділ праці на інтелектуальну, індустріальну й ресурсну складову визначає й поділ ринків наукомісткої продукції. За відомими оцінками, до кінця минулого століття обсяг продажів складної наукомісткої продукції на світовому ринку досяг 1 трлн. дол. США й продовжує інтенсивно рости. При цьому прогнозується, що в найближчі 10 років ємність даного ринку сягне 3,5–4 трлн дол. США.

Таким чином, здійснивши аналіз сучасного стану ринку технологій та розвитку світових техніко–економічних відносин, на наш погляд, доцільним є розподіл світового співтовариства на наступні групи країн з огляду рівня економічного розвитку країн, міжнародної кооперації й інтеграції (рис. 14.11.).

Наведений розподіл країн світу за рівнем технологічності дає нам змогу визначити місце України у сучасному світовому науково–технічному просторі.

1. Технологічне ядро: США, Японія, Німеччина, Великобританія, Франція.

2. Країни 1–го технологічного кола (ТК): Італія, Канада, Швеція, Голландія, Австрія, Південна Корея.

3. Країни 2–го ТК: країни, що найбільш просунулись у розвитку – країни Азіатсько–Тихоокеанського регіону.

4. Постсоціалістичні країни Східної Європи.

5. Країни СНД і близького зарубіжжя.

6. Найменш розвинені з країн, що розвиваються, – країни Африки та Латинської Америки¹².

Адже в умовах ринкової економіки однією з основних складових економічного забезпечення інноваційної діяльності є достатність фінансових ресурсів. Розглянемо основні види джерел фінансування інноваційної діяльності в Україні. Метою фінансування інноваційної діяльності є необхідність збереження наукової бази, кадрового потенціалу, відповідного рівня проведення наукових досліджень, розроблення й освоєння наукомісткої конкурентоспроможної продукції, випуск якої може забезпечити збільшення експорту або зменшення імпорту аналогічної продукції. В умовах зниження обсягів бюджетних надходжень перед науковими і нау-

ково–технічними організаціями постає завдання самофінансування та залучення різних зовнішніх джерел фінансування. Коло фінансових джерел, що залучаються, залежить від організаційних рівнів і варіантів реалізації державної науково–технічної політики. Управління інноваційною діяльністю здійснюється на таких рівнях: загальнодержавному, міжгалузевому і регіональному, галузевому та на рівнях підприємств і організацій.

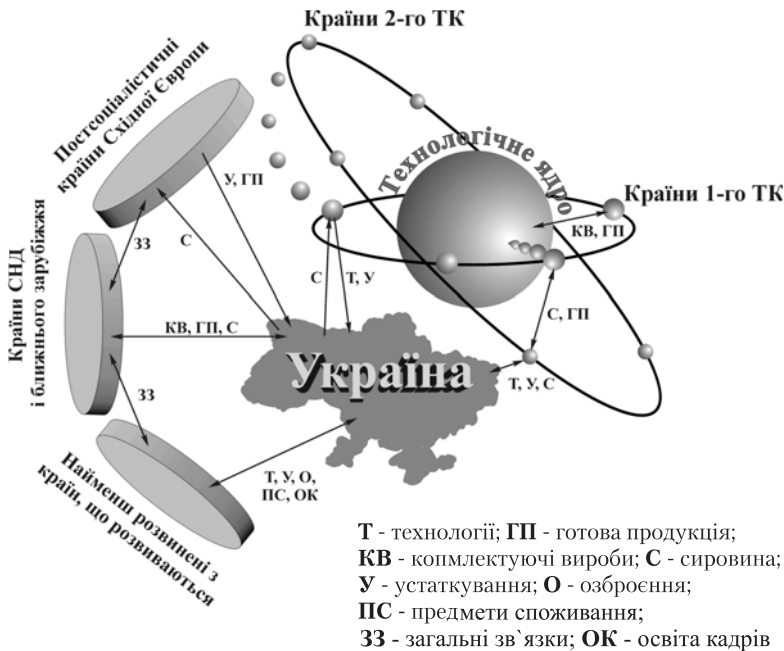


Рис. 14.11. Місце України в сучасній системі міжнародних техніко–економічних зв'язків

Як зазначалося вище, головний зміст інвестиційної стратегії держави має полягати у формуванні на теренах України інноваційної моделі економічного розвитку. Здійснюючи політику регулювання і стимулювання інноваційного розвитку, держава змушена постійно вирішувати проблему балансу розподілу суспільних ресурсів. Причому традиційна дилема суспільного вибору, тобто встановлення співвідношення між виробництвом продукції споживчого і виробничого призначення перетворюється сьогодні на тріаду з включенням саме науки. Вкладаючи кошти в стимулювання споживчого попиту, суспільство відволікає їх від інвестиційного і інноваційного напрямків, точніше, ці кошти йдуть на попов-

нення інвестиційного потенціалу довгим шляхом, значно втрачаючи на ньому в обсязі. Рішення про концентрацію коштів на реалізацію інноваційних проєктів, у свою чергу, веде до відносного зменшення обсягів споживання, поточного виробництва й інвестування. Це особливо відчутно в умовах стагнуючої економіки. Отже, вкладаючи кошти в інновації, суспільство закладає підвалини довгострокової стратегії формування внутрішнього ринку товарів споживчого та виробничого призначення. Це підтверджує необхідність забезпечення максимально можливого інноваційного спрямування інвестиційних процесів в Україні.

Проблема співвідношення та взаємозв'язку інновацій і інвестицій вимагає окремого аналізу. Як правило, саме інвестиція є безпосереднім носієм інновації, отже, реалізація інноваційної політики у несприятливому інвестиційному кліматі практично неможлива. Між тим теоретично інновація без інвестиції також може мати місце, звісно, якщо не йдеться про базову інновацію. Зокрема поліпшуюча інновація може бути здійснена в організаційно–збутовій, навіть технологічній сферах без заміни основних фондів, якщо держава зможе достатньо кваліфіковано взяти на себе частину ринкових екстерналій, зокрема, у вигляді інвестицій в людський капітал – перенавчання працівників, підвищення кваліфікації у комерційній діяльності тощо, або в сферах інформаційного чи інфраструктурного забезпечення. Таким чином, саме у ресурсодефіцитній економіці з ознаками несприятливого інвестиційного клімату виражена стимулююча політика держави в інноваційній сфері і вона є особливо важливою.

Практично інновація є зміною технології виробництва, яка безпосередньо впливає на продуктивність факторів виробництва та спосіб їхнього поєднання, а отже, забезпечує видозміну виробничої функції. За визначенням, інновація в соціально–економічній системі є способом більш ефективного використання ресурсів. Отже, збільшення обсягів виробництва відбувається навіть за збереження наявної диспозиції факторів виробництва. У загальнішому вигляді інноваційна інвестиція є ресурсозберігаючим вкладенням, яке забезпечує значно більшу за середню з економіки економічну віддачу, зрозуміло, з відповідним підвищенням рівня підприємницького ризику.

Критична важливість дифузії інновації, поширення її позитивного ефекту на суміжні галузі знань і виробництва, обумовлює тісний взаємозв'язок між науково–технічною, виробничою та інвестиційною діяльністю, що свідчить про необхідність розгляду не лише інновації як окремого техніко–організаційного акту, а й комплексу дій суб'єктів господарювання та складових національної

інноваційної інфраструктури, який набуває вигляду інноваційного процесу. Отже, досягнення синергетичного ефекту інновації вимагає значно більшого обсягу контрактних взаємовідносин та сукупних інвестицій, ніж потрібно, щоб отримати локальний економічний ефект від звичайного капіталовкладення.

Отже, стимулювання інноваційного розвитку не може бути обмеженим лише точковим стимулюванням обраних тем досліджень чи розробок, а має бути спрямоване на створення умов для масового пошуку результативних шляхів технологічних змін і швидкої підтримки позитивних знахідок. Тому головними завданнями інноваційної політики держави є забезпечення збалансованої взаємодії наукового, технічного і виробничого потенціалів, розробка та впровадження механізму активізації інноваційної діяльності суб'єктів підприємництва, поширення інновацій в усіх сферах національної економіки.

Реалізація комплексу заходів стимулювання інноваційної діяльності, визначеного чинним законодавством, зокрема законом «Про інноваційну діяльність», в умовах несприятливого інвестиційного клімату містить серйозну загрозу нецільового використання передбачених коштів і пільг, поширення «фіктивних» інновацій, спрямування оборотних коштів підприємств до псевдоінноваційних.

Враховуючи наведене вище, доцільною є модифікація критеріїв виокремлення інноваційних підприємств, які також повинні будуватися на функціональному принципі, що відображатиме комплекс більш широких стратегічних завдань та національних інтересів. Це дозволило б від визначення у спеціальному законі технологічних пріоритетів перейти до більш гнучкої системи встановлення критеріїв відбору технологій та інноваційних проектів, які вже можуть здійснюватися передбаченими Законом «Про інноваційну діяльність» уповноваженими інституціями. Серед таких критеріїв можуть бути:

- вплив проекту на умови життя та безпеку життєдіяльності людини, розвиток людського капіталу;
- підвищення економічної ефективності виробництва, ресурсозбереження;
- міждисциплінарний характер, розміщення в декількох секторах економіки;
- досягнення світового рівня та міжнародної конкурентоспроможності;
- зміна ролі регіонів у національній економічній системі;
- розвиток комунікацій і трансферу технологій.

Безпосереднім критерієм в наданні пільг інноваційним проектам могла б стати ефективність (рентабельність) реалізації проекту за

певний період, наприклад, за перший рік серійного використання. Це дозволить запобігти поширенню «псевдоінновацій», термін життя яких не сягає далі моменту отримання податкової пільги. Застосування зазначеного критерію могло б набути форми податкового кредиту, який надається, виходячи з очікуваної норми ефективності інновації та вилучається по закінченні контрольного періоду в разі недосягнення цієї норми.

Важливо зауважити, що запровадження такого критерію може принаймні на перших етапах здійснюватися навіть без внесення змін до закону «Про інноваційну діяльність». Для цього відповідним органам, наприклад, уповноваженому інноваційному органу, ДПА, слід лише паралельно контролювати реальний перебіг реалізації зареєстрованих інноваційних проєктів.

Завдання з запобігання нецільовому використанню передбачених у Законі «Про інноваційну діяльність» податкових пільг, спонукає до першочергової підтримки національних інноваційних і технологічних лідерів, провідних великих підприємств, холдингів, високотехнологічних виробництв, фінансова та технологічна потужність яких дозволяє реалізувати загальнодержавні інноваційні пріоритети. Контроль за ефективністю інновацій видається на цих підприємствах надійнішим та коректним. Безперечно, це зовсім не означає відмови від стимулів розвитку малих інноваційних підприємств. Проте, з нашої точки зору, таку підтримку найдоцільніше організовувати саме за посередництва великих компаній як гаранта доведення інноваційної продукції до серійного виробництва та споживача.

З метою заохочення децентралізованого фінансування інноваційної діяльності, слід запровадити гнучкі форми поєднання капіталів комерційних банків та підприємств через створення пайових інвестиційних фондів з метою акумуляції капіталу для реалізації інноваційних проєктів; порядок створення інноваційних асоціацій як об'єднань юридичних та фізичних осіб, що беруть участь у виробництві інтелектуального продукту, здійсненні інноваційного проєкту та випуску нової продукції; розробити державну систему страхування ризиків інноваційної діяльності, зокрема – спеціально створеною державною чи державно–приватною страховою компанією.

Вирішення завдань національного науково–технічного розвитку через їх масштабність і комплексність може бути ефективно здійснене переважно в рамках державного сектору, який об'єднував би і координував зусилля окремих відомств, агентств, університетів і приватних фірм у залученні і використанні зовнішніх джерел науково–технічного розвитку і досягненні на їх основі власних результатів. Варто враховувати, що міжнародне науково–технічне співробітництво є важливим чинником прискорення національ-

ного економічного зростання та подолання технологічного відставання лише в тому випадку, якщо стратегія держави спрямована на використання його результатів для створення власного високорозвиненого потенціалу в сфері науки і техніки, що має високу конкурентоспроможність на світових ринках.

Перехід на інноваційну модель розвитку економіки України потребує відповідних інституційних змін інноваційної сфери. Проведений аналіз світового та вітчизняного досвіду з питань пошуку шляхів прискореного економічного розвитку, посилення впливу і конкурентоспроможності країни свідчить, що формування відповідного інституційного середовища є основою створення ефективної інноваційної моделі розвитку. Основні складові, які визначають головні складові механізму функціонування інституціональної інфраструктури інноваційної сфери України¹³, наведені на рис. 14.12.

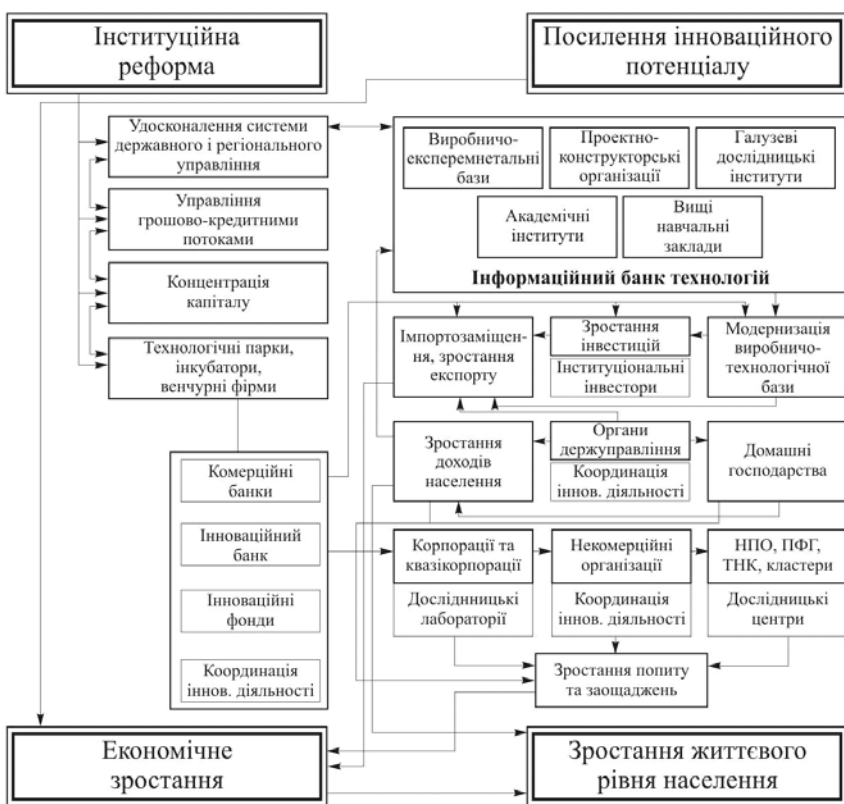


Рис. 14.12. Механізм формування інституціональної інфраструктури інноваційної сфери України

Інституціональна реформа в Україні у сфері інноваційної діяльності має забезпечити системні трансформації всіх основних складових частин: банківської, державної, корпоративної, науково-технічної, домашніх господарств, системи управління з урахуванням міжнародного науково-технічного співробітництва. Зазначена трансформація буде мати позитивний вплив на концентрацію капіталу, створення потужних господарських і фінансових структур, які в рамках реалізації великих цільових комплексних програм, державних науково-технічних програм міжнародного співробітництва, галузевих і регіональних програм мають охопити весь цикл розробки і виробництва нових технологій, конкурентоспроможної продукції на внутрішньому та світових ринках.

У той же час при незмінності розроблених стратегічних цілей і завдань науково-технічного співробітництва механізм здійснення цього процесу не може залишатися незмінним.

Він повинен оперативно і повною мірою реагувати на вплив факторів національного, регіонального і глобального рівнів, що дуже швидко змінюються. Тому розробка національної політики у сфері міжнародного науково-технічного співробітництва являє собою безперервне удосконалення методів і форм взаємодії на кожній стадії національного розвитку з урахуванням міжнародних політичних та економічних змін.

Результати дослідження показують, що для України має бути використана стратегія нарощування, при якій досягається інтеграція фундаментальної та прикладної науки, використовується власний науково-технічний потенціал з одночасним залученням іноземних вчених й конструкторів.

Як свідчить аналіз світового досвіду, інноваційний розвиток економіки може відбитися у двох головних типах стратегії:

– стратегія перенесення, що полягає у використанні зарубіжного науково-технічного потенціалу і перенесенні його досягнень на терени власної економіки;

– стратегія запозичення, сутність якої полягає в освоєнні виробництва високотехнологічної продукції, що вже вироблялась в інших країнах, шляхом використання власної дешевої робочої сили та існуючого науково-технічного потенціалу.

Для України ці дві стратегії менш прийнятні. Для реалізації цих стратегій потрібні значні фінансові ресурси на купівлю ліцензій, які на даному етапі розвитку відсутні. Водночас стратегія перенесення та запозичення несе загрози, пов'язані з тим, що шляхом трансферту до країни надходять морально застарілі технології. Зазначенні типи стратегії прийнятні лише по відношенню до таких сфер діяльності, де відсутні наукові надбання, але є високок-

валіфікований виробничий потенціал, що дозволить створити спільні підприємства з поступовим нарощуванням експорту високотехнологічної продукції.

Таким чином, можна зробити висновок, що для України повинна бути використана запропонована автором стратегія нарощування, при якій використовується власний науково-технічний потенціал, залучаються іноземні вчені й конструктори, досягається інтеграція фундаментальної та прикладної науки.

Домінуючим для України повинен стати той шлях розвитку, що ґрунтується на використанні стратегії нарощування інноваційного потенціалу, на заздалегідь визначених державою пріоритетних напрямках науково-технічного прогресу. У зв'язку з цим, вітчизняна наука має бути визнана вищим національним пріоритетом, ресурсне забезпечення якого слід здійснювати першочергово.

Загальновизнаним шляхом підвищення конкурентоспроможності не тільки розвинених країн, а й перехідних економік є розбудова економіки, що базується на інноваційній складовій. Спроможність країни до створення інноваційної економіки, її поширення та ефективного використання для розвитку виробництва стають основними факторами зростання поряд з традиційними джерелами – інвестиціями та трудовими ресурсами.

Україна має всі необхідні передумови для розбудови цього типу економіки. Кожна зі складових такої економіки у нас розвинута більшою чи меншою мірою і має серйозний потенціал для розвитку.

Наявність диверсифікованої промисловості зі значною часткою високотехнологічних галузей, розгалуженої мережі наукових інституцій дають підстави для забезпечення переходу від початкових конкурентних переваг (дешева робоча сила, дешеві й багаті природні ресурси) до створення тих конкурентних переваг, що формують інноваційну додану вартість (продаж високотехнологічних продуктів та послуг, ліцензій, тощо).

Україна належить до восьми країн світу, що мають необхідний науково-технічний потенціал для створення найсучаснішої авіакосмічної техніки, входить до десятка найбільших суднобудівних держав світу. Має велику частку зайнятих у високо- і середньотехнологічних галузях промисловості, співставну з країнами ЄС, разом із тим, продуктивність праці в Україні у декілька разів нижча, ніж у цих країнах.

Незважаючи на досить високий рейтинг України у групуванні країн за індексом спроможності до інновацій згідно зі Світовим звітом про конкурентоспроможність (38 місце з 80 країн у 2002 році), за індексом розвитку технологій вона лише на 72 місці, інформаційно-комунікаційних технологій – на 67, а за зростання конку-

рентоспроможності – на 77 місці. Це обумовлено, у першу чергу, низькою якістю підприємницького середовища, руйнівним впливом державних субсидій на конкуренцію та низьким рівнем розвиненості маркетингу.

Інформаційна сфера України має унікальний кадровий ресурс. Щорічно вищі навчальні заклади випускають 50 тисяч спеціалістів з інформаційно–комунікаційних технологій. За кількістю сертифікованих програмістів Україна займає четверту позицію у світі після США, Індії та Росії, однак основні параметри цієї сфери значно відстають від розвинутих країн. За оцінками Міжнародного телекомунікаційного союзу, Україна перебуває лише на 84 місці серед 178 обстежених країн за доступом населення до телекомунікаційних технологій. Обсяг експорту комп'ютерних послуг становив, за даними Держкомстату, лише 12,2 млн дол. США, або 0,3 % загального обсягу експорту послуг за 2003 рік.

Враховуючи курс на європейську інтеграцію України та завдання ЄС перетворитися до 2010 року у найбільш конкурентоспроможну й динамічну економіку знань у світі, наша країна не може не прийняти для себе основні засади цієї стратегії ЄС в якості платформи для інтеграції та подолання існуючого економічного й технологічного розриву з країнами–членами ЄС. Від швидкості просування у цьому напрямі значною мірою залежать терміни та формат інтеграційних процесів, перспективи України у глобальному світі.

Україна, для надолуження позицій високотехнологічної держави та забезпечення реального впливу науки й інновацій на економічне зростання, повинна збільшити частку ВВП, що інвестується у дослідження та розвиток, хоча б до загальноєвропейського критерію в 3 % ВВП у 2010–2015 роках, але за умов: по–перше, доведення частки підприємницького сектору в обсягах цих інвестицій не менш як до двох третин, по–друге, істотної зміни моделі фінансування науки у бік врахування оцінок перспективності технологій, очікуваних результатів їх впровадження, конкурсних засад відбору проектів.

Ключовою передумовою поліпшення конкурентоспроможності є організація управління інноваційними процесами, що спрямована на:

- перетворення винаходів та технологічних відкриттів у комерціалізований продукт, тобто їх поглинання ринком із метою отримання прибутків;
- безперервне вдосконалення створених технологій на їх шляху до ринку;
- постійне навчання авторів, інноваторів та користувачів нових технологій, залучення освіти до процесу безперервного оновлення знань.

Держава повинна допомогти підприємствам стати інноваційно активними через забезпечення макроекономічної стабільності, створення дружнього до інноваторів податкового режиму, інфраструктури фінансового ринку; а також впровадження стимулів для безперешкодного руху знань і технологій через захист інтелектуальної власності, створення доступних інформаційних мереж, диверсифіковану багатоканальну систему навчання, для цього важливо:

- забезпечити чітке розмежування повноважень між міністерствами та відомствами при посиленні їх відповідальності за технологічний розвиток, підвищення рівня інновативності, завоювання ринків, ефективність використання інвестицій;

- запровадити систематичне розроблення та оновлення довгострокових прогнозів науково–технологічного розвитку;

- визначити прийнятні для сучасного стану української економіки і адаптувати бізнес–моделі запровадження промислових інновацій (формування виробничих мереж і кластерів підприємств, стимулювання кооперації великих, середніх та малих підприємств, промислово–фінансових груп тощо);

- сприяти зменшенню бюрократичних перепон для розвитку наукомістких виробництв та послуг, запровадженню міжнародної системи сертифікації;

- поглибити інтеграцію України в європейський науково–технологічний простір через організацію цивілізованого трансферу технологій, приведення норм українського законодавства у відповідність до міжнародної Угоди про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності (TRIPS) згідно із вимогою СОР.

Інфраструктура інноваційної системи ще перебуває у процесі свого становлення. Найголовнішими завданнями в контексті розбудови економіки знань є:

- формування міжрегіонального інноваційного ринку (створення центрів високих технологій, реструктуризація науково–дослідних та проектних інститутів в інжинірингові фірми з комерційною інфраструктурою);

- диверсифікація механізмів фінансової підтримки (венчурного фінансування високоризикових проектів; системи державного й приватного страхування інноваційних ризиків; лізингу наукоємного та унікального обладнання; удосконалення системи експертизи технологій, ноу–хау);

- законодавче врегулювання сфери інтелектуальної власності.

Невід’ємною складовою економіки знань є динамічна інформаційна інфраструктура та конкурентний інформаційний сектор. Найпершими завданнями для їх розвитку мають стати:

– стимулювання внутрішнього попиту на продукцію цього сектору через повноцінне фінансування програм у сфері інформатизації;

– перехід від експорту інтелектуальної сировини до продажу високотехнологічних інформаційно–комунікаційних продуктів;

– виховання елітних кадрів, особливо для галузей високих технологій.

Розбудова інноваційно–інформаційної економіки, неоекономіки обумовлює підвищені вимоги до інформаційної системи, зокрема:

– забезпечення широкого доступу населення, бізнесу та науки до інформаційних мереж, збільшення рівня покриття території зв'язком, кабельним телебаченням;

– створення конкурентного ринку Інтернет–послуг на всій території країни;

– забезпечення безперешкодного доступу науковців до світових баз знань із нових технологій, зареєстрованих патентів та ліцензій, друкованих наукових робіт, створення україномовних Інтернет – порталів для науковців;

– завершення формування законодавчої бази для електронної комерції;

– упровадження електронного уряду як засобу інтерактивного спілкування громадськості з державними інституціями.

З цією метою необхідно якнайшвидше забезпечити реалізацію програм «Електронна Україна», «Україна – розвиток через Інтернет», суттєво збільшити обсяги фінансування Національної програми інформатизації.

Переведення економіки України на інноваційній шлях розвитку потребує здійснення комплексу заходів, спрямованих на приведення системи державного управління у відповідність до вимог саме такої моделі економічного зростання.

Основні заходи мають бути націлені на визначення завдань, відповідальність та повноваження органів державного управління стосовно питань інноваційного розвитку економіки на всіх рівнях системи управління; створення на вищому рівні державного органу управління науково–технологічним та інноваційним розвитком, який має координувати дії всіх органів виконавчої влади щодо здійснення державної політики в цій сфері, визначення необхідних для цього фінансових, матеріальних, інформаційних та інших ресурсів; вдосконалення механізмів координації досліджень академічної, вузівської, галузевої та заводської науки; спрямування державних коштів на перспективні наукові дослідження та інновації з можливостями самоокупності в короткі терміни і стимулювання накопиченню таких коштів у приватних, акціонерних,

громадських організаціях та фондах; формування науково-інноваційної інфраструктури та інституціональне забезпечення інноваційних процесів шляхом сприяння розповсюдженню організаційно-економічних структур, найбільш ефективних з точки зору продукування та впровадження інновацій; створення механізмів державного стимулювання інноваційної активності підприємств, а також здійснення інноваційного тиску на господарські суб'єкти введенням санкцій на випуск застарілої продукції та використання неефективних ресурсо- й енергоємних та екологічно небезпечних технологій; вдосконалення правової бази для інноваційних процесів, створення реально діючих механізмів, котрі забезпечують суворе дотримання законодавства; регулювання соціальної та екологічної спрямованості інновацій, запобігання негативному впливу від неправильного використання інновацій; регулювання міжнародного науково-технологічного співробітництва, стимулювання участі суб'єктів науково-технічної та інноваційної діяльності в міжнародній кооперації, інтеграції України в науково-технологічний та інноваційний простори Європи, СНД та ін.

Основою механізму реалізації державної науково-технологічної та інноваційної політики має бути програмно-цільовий метод управління, ефективність якого підтверджена світовою практикою. При цьому необхідно встановити обов'язкові вимоги до цільових програм, згідно з якими вони повинні формуватися для досягнення конкретних цілей, чітко визначати шляхи їх здійснення, потрібні для їх реалізації ресурси, відповідальність конкретних осіб, установ і органів державного управління за виконання передбачених програмами завдань.

У всіх країнах світу підтримка галузей і виробництв, розвитку яких надається особливого значення, здійснюється, перш за все, через державне замовлення на відповідну продукцію. Отже, для структурної трансформації економіки у відповідності з вимогами інноваційної складової, необхідно, перш за все, переглянути, а вірніше створити нову структуру державного замовлення, добитися того, щоб високотехнологічна, інноваційна продукція зайняла в ньому чільне місце, доцільно також запровадити окреме державне замовлення на інноваційну продукцію. Потребує істотного вдосконалення сам механізм формування структури та об'ємів витрат державного бюджету на розвиток науки та підтримку інноваційних процесів в Україні, надання йому більшої прозорості та обґрунтованості. При цьому необхідно накреслити і послідовно здійснювати конкретні кроки, спрямовані на виведення рівня фінансування науки з державного бюджету до передбаченого законом – 1,7 % ВВП. Невирішеною проблемою лишається кваліфікований аудит ефективності витрачання виділених для цього державних коштів.

Потужним важелем державного впливу на прискорення інноваційного розвитку найбільш високотехнологічних галузей має стати діяльність інноваційних фондів, створених за рахунок прямих бюджетних інвестицій, галузевих та регіональних фондів, компаній. Такі фонди загальнодержавного, галузевого та регіонального рівнів повинні стимулювати залучення коштів промисловості, приватного сектору економіки до фінансування інноваційних проектів і програм. Для цього необхідно забезпечити паритетну участь у фінансуванні та відповідальність держави і підприємств у впровадженні інновацій. Значну роль у цьому має відіграти щойно створений банк реконструкції і розвитку. Назріла потреба в залученні до фінансування інновацій пенсійних та страхових фондів, в тому числі через венчурні структури, як це робиться в розвинених країнах світу.

Держава має також взяти на себе фінансування масштабних прогнозно-аналітичних досліджень з метою визначення пріоритетних напрямів науково-технологічної та інноваційної діяльності. Це потрібно не тільки для конкретизації та надання належної цілеспрямованості політиці уряду, а й для орієнтації бізнесу, як безпосередньої допомоги держави виробничим підприємствам у пошуку своєї ніші у світовому розподілі праці, напрямів можливого прориву вітчизняної високотехнологічної продукції на світовий ринок.

Для такого роду досліджень необхідно задіяти не тільки всю потужність вітчизняного науково-технічного потенціалу, але і можливості представництв України за кордоном.

Прямою підтримкою високотехнологічних галузей виробництва має стати інфраструктура інноваційної діяльності, яка також у більшості країн створюється, перш за все, за рахунок держави і її організуючої ролі. До інфраструктури інноваційної діяльності входить, в першу чергу, сучасна система науково-технічної інформації, яка в наш час повинна не тільки забезпечувати широкий доступ до знань про нові досягнення науки та технології у всіх регіонах країни, до патентної інформації, але і надати можливість користувачам задіяти сучасні інформаційні технології в інтересах розвитку і оптимізації діяльності своїх підприємств. На порядку денному також створення національного реєстру електронних інформаційних ресурсів. Великого поширення в світі набула практика створення державою системи демонстраційно-консультативних та навчальних інноваційних центрів у регіонах, які влаштовують демонстрацію можливостей нових технологій, консультації та навчання працівників, що збираються їх застосовувати, організують контакти споживачів із розробниками.

Гостро відчувається потреба в створенні таких елементів інноваційної інфраструктури як центри прокату сучасних приладів і

обладнання та лізингу устаткування, їх можна було б організовувати значною мірою і за рахунок приватних коштів, але в наших умовах для цього все одно необхідна організуюча роль держави.

Прямої державної підтримки потребує створення в регіонах мережових інноваційних структур, які сприяли б розвитку співробітництва технологічно пов'язаних між собою підприємств, наукових установ, фінансових інституцій, адміністративних органів.

Певної уваги потребує і розгортання інфраструктури захисту прав інтелектуальної власності, до якої повинні увійти не тільки органи, що видають відповідні захисні документи, а й патентні бібліотеки та загальнодоступні бази даних, які дали б можливість вітчизняним авторам здійснювати на сучасному рівні патентний пошук, патентні суди тощо. Принципової ваги для прориву українських товарів і технологій на світовий ринок набуває сьогодні патентування винаходів і товарних зразків вітчизняних розробників у розвинених країнах світу.

Для стимулювання зарубіжного патентування і збереження прав на інтелектуальну власність за українськими винахідниками і виробниками, доцільно було б надавати авторам необхідні для цього кошти з державних фондів, обумовлюючи це певними зобов'язаннями, як це робиться в ряді розвинених країн.

Одним із найбільш розповсюджених механізмів державного впливу на забезпечення інноваційно-орієнтованої перебудови структури економіки є законодавче стимулювання інноваційної діяльності на всіх її етапах і створення нормативно-правового середовища, найбільш сприятливого для високотехнологічних галузей виробництва. Мається на увазі значна кількість правових та організаційно-економічних заходів, спрямованих на податкове, амортизаційне, митно-тарифне стимулювання відповідних підприємств. З цією метою включаються також важелі зовнішньоекономічної політики, боротьба з недобросовісною конкуренцією тощо.

У розвинених країнах все більше усвідомлюється необхідність стимулювання кооперації підприємств, науково-дослідних установ і навчальних закладів одночасно з пошуком законодавчого компромісу, який дозволив би зберегти конкурентне середовище. В Україні стимулювання інноваційної діяльності було передбачено Законом «Про інноваційну діяльність», проте відповідні статті цього закону не були задіяні, їх чинність була «призупинена» спочатку на 2003 році, а потім і на 2004 рік. Фактично певні податкові послаблення передбачено лише для інноваційних проектів технопарків, згідно яких нараховується податок на додану вартість, але не перераховується до бюджету, а акумулюється на спецрахунку, кошти якого можуть бути використані для розвитку технологічних і дослідно-експериментальних баз.

Виходячи з досвіду розвинених країн, для стимулювання структурної перебудови економіки в напрямку нарощування частки високотехнологічних галузей, слід було б передбачити:

- пільгове оподаткування коштів виробничих підприємств, спрямованих на освоєння високих технологій, а також витрати на наукові дослідження і розробки;
- податкове стимулювання запровадження інформаційних технологій та сучасних телекомунікаційних засобів;
- запровадження пільгового режиму амортизаційних відрахувань та інвестиційного кредиту, зменшення податку на прибуток на певну частину загальної вартості інвестицій в устаткування, особливо на стадії модернізації підприємства;
- податкове стимулювання зменшення енергоємності та ресурсоємності виробництва;
- пільгове оподаткування інноваційних підприємств на початкових стадіях освоєння ними нових технологій і організації випуску нової продукції;
- запровадження державного страхування кредитів приватних банків, наданих для виконання інноваційних проєктів;
- заходи законодавчого обмеження використання ресурсів держави для фінансування сировинного сектору;
- державна підтримка венчурного підприємництва;
- фінансова участь України в європейських науково–технологічних програмах.

Створення і підвищення рентабельності сучасних наукомістких виробництв в інноваційній моделі розвитку економіки України у значній мірі залежить від ефективного використання накопичених знань, втілених у нововведення. В першу чергу, мається на увазі технологічні, продуктові й управлінські інновації. На нововведення, як результат колективної чи індивідуальної інтелектуальної діяльності, поширюються права інтелектуальної власності.

В даний час в Україні в умовах інституціональних перетворень і змін, що відбуваються в системі господарювання, не налагоджено законодавчий механізм використання і поширення нововведень, не створено загальнодоступної системи їх державного обліку і поширення. Для вирішення цих проблем слід передбачити наступне:

1. Відрегулювати порядок передачі українським і іноземним партнерам прав на використання вітчизняних винаходів і технологій, внесення їх у статутний фонд підприємств, що створюються.

2. Провести широку інформаційну та освітню роботу щодо ознайомлення керівників і фахівців підприємств науково–технічної сфери з особливістю дотримання і виконання права інтелектуальної власності в умовах ринкових реформ.

3. Створити консалтингові фірми та організувати консультації на робочих місцях з проблем розпорядження інтелектуальним капіталом, що належить фахівцям.

4. Зобов'язати розпорядників державних фондів підтримки науково–технічної діяльності сприяти комерційній реалізації розробок, які виконані за участю цих фондів.

Таким чином, у системі заходів щодо реалізації інноваційної моделі розвитку економіки залишаються актуальними питання, зв'язані з створенням реального ринку інтелектуальної власності, створенням механізмів передачі технологій, готових до застосування, законодавчого захисту прав ІВ, що у свою чергу, не дозволяє ефективно використовуватив активному господарському обігу результати інтелектуальної діяльності і опиратися на них як на ключовий компонент економічного зростання і міжнародного обміну.

Ці заходи мають сприяти підвищенню конкурентоспроможності продукції на міжнародному і внутрішньому ринках, забезпеченню національної економічної безпеки.

Реалізація прогнозних сценаріїв розбудови інноваційного сектору економіки в середньостроковій перспективі залежить від створення необхідних інституційних та економічних передумов для їхнього повномасштабного розгортання. На основі експертних оцінок визначено параметри функціонування інноваційного сектору економіки за трьома ймовірними сценаріями: песимістичним, базовим та оптимістичним.

Песимістичний сценарій. Інноваційний розвиток економіки за песимістичним прогнозним сценарієм має найбільш вірогідні перспективи для реалізації за наступних економічних передумов:

- домінування існуючого на сьогодні декларативного характеру державного стимулювання інноваційного розвитку виробництва;
- збереження залишкового принципу державного фінансування науково–технічної сфери;
- збереження існуючої структури та рівня функціонування інституцій інноваційної інфраструктури;
- збереження несприятливої для інновацій політики комерційних банків, низького рівня довгострокового кредитування технологічної модернізації підприємств реального сектора виробництва;
- відсутність конструктивної державної програми економічного стимулювання інноваційних структурних зрушень у промисловому комплексі;
- продовження деформації науково–технічної бази галузевого і заводського секторів науки;

– збереження диспропорцій у сфері оновлення матеріально-технологічної бази промислового виробництва;

– збереження високого рівня матеріало– та енергомісткості кінцевої продукції, що зумовлюватиме поступову втрату українськими товаровиробниками високотехнологічної продукції, технологічних ніш на світових ринках.

Базовий сценарій. Передумови економічного розвитку за базовим сценарієм пов'язані з введенням у дію фінансових, податкових та митних стимулів інноваційного розвитку, передбачених Законом України «Про інноваційну діяльність», а також із суттєвим підвищенням соціального та фінансового статусу працівника галузі науки, оскільки стимулювання перебігу безпосередньо інноваційного процесу втрачає сенс без його забезпечення висококваліфікованими фахівцями.

Оптимістичний сценарій. Реалізація оптимістичного сценарію формування стимулюючої інноваційної політики, орієнтованої на економічне зростання наукомісткого сектору промислового комплексу, повинна здійснюватися з урахуванням комплексного підходу, який охоплює елементи як загальної макроекономічної політики щодо створення сприятливого інвестиційного клімату для реалізації інноваційних проєктів, так і спеціальних стимулів інноваційних технологічних змін, які повинні запроваджуватися на державному рівні. Стратегія здійснення такої політики має включати реалізацію таких управлінських заходів:

– введення системи податкового кредитування приросту обсягів витрат підприємств на дослідження та розробки;

– запровадження системи стимулювання кооперації науки і виробництва в інноваційному процесі;

– пряме державне фінансування інвестицій інноваційного спрямування та інвестицій у розвиток сучасної інноваційної інфраструктури; запровадження системи державних замовлень на окремі види відповідної продукції;

– поступове збільшення обсягу державних видатків на наукові дослідження і сприяння науково–технічному прогресу з доведенням їх до 2 % ВВП на другому етапі; на завершення третього етапу відповідні витрати мають зрости до 2,5–3,0% ВВП.

На основі проведеного аналізу автором запропоновано підходи щодо формування стратегії інноваційної діяльності України в умовах міжнародного науково–технічного співробітництва (рис. 14.13).

Основними елементами стратегії інноваційного розвитку мають стати визначення інноваційно–інвестиційного клімату, інноваційного потенціалу держави, збільшення ступеня впливу інноваційних факторів з метою розробки і реалізації інноваційних проєктів.

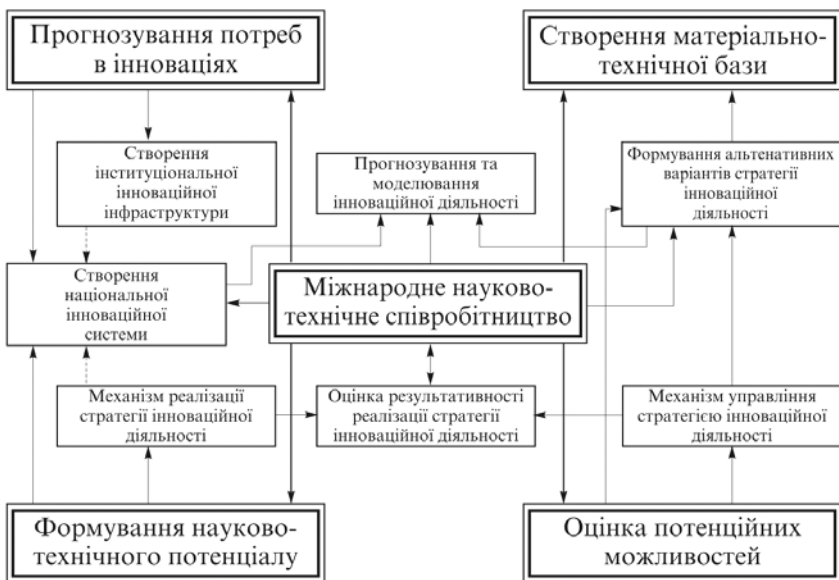


Рис. 14.13. Підходи щодо формування стратегії інноваційної діяльності України в умовах міжнародного науково-технічного співробітництва

Стратегічне управління інноваціями орієнтоване на визначення і досягнення перспективних цілей – завоювання більшої частки ринку, забезпечення високих темпів стійкого економічного розвитку тощо в умовах глобалізаційних процесів, що відбуваються в світовій економіці та мають вплив на економічну незалежність України. Стратегія становлення інноваційної економіки є невід’ємною частиною загальної стратегії розвитку держави та, як і попередня, також підпадає під вплив зовнішньоекономічних факторів.

Перше за все, в стратегії інноваційного розвитку здійснюється аналіз внутрішніх факторів, а саме: досліджується інноваційно-інвестиційний клімат, притаманний економіці та визначається інноваційний потенціал, що дозволяє з’ясувати інноваційні можливості національної економіки.

Наступним етапом є формування стратегічних інноваційних цілей розвитку держави, на основі проведеного комплексного економічного аналізу на першому етапі. Цей етап передбачає визначення інноваційної стратегії, яка може реалізовуватися в державі з огляду на її положення у світовому господарстві та внутрішні інноваційні можливості.

Третім етапом інноваційної стратегії є формування планів і програм державної інноваційної діяльності, яке полягає у визначенні

перспективних напрямів і тематики НДДКР, плануванні заходів щодо оновлення продукції базових галузей промисловості, створення та оновлення основних її видів, вдосконалення технологічного та організаційного рівня виробництва.

Усі вказані напрями потребують дуже чіткого визначення джерел фінансування, а також розробки найоптимальніших шляхів досягнення.

Перший етап (2007–2008 рр.) має основним завданням створення економічних, інфраструктурних та інституціональних передумов переходу.

Інструментом реалізації завдань цього етапу має стати розбудова сучасної інфраструктури інноваційної діяльності на державному та регіональному рівнях, яка здійснювала б фінансову, інформаційну, правову, маркетингову підтримку інноваційних проєктів на засадах розвитку мережі інноваційних структур. Інструментами реалізації завдань цього етапу мають стати:

1. Впровадження Закону України «Про інноваційну діяльність» в частині пільгового оподаткування інноваційної діяльності, внесення змін до цього закону для вдосконалення процедури здійснення експертизи та державної реєстрації інноваційних проєктів, умов надання підприємствам статусу інноваційного тощо.

2. Розбудова сучасної інфраструктури інноваційної діяльності, яка здійснювала б фінансовий, інформаційний, консалтинговий, маркетинговий та інші види підтримки інноваційних проєктів. Основними завданнями на цьому шляху є:

- дальший розвиток мережі інноваційних структур, у т.ч. технологічних парків, бізнес–інкубаторів тощо;
- формування і законодавче закріплення державної політики підтримки інноваційного розвитку регіонів;
- передбачення коштів у місцевих бюджетах на підтримку інноваційної діяльності;
- запровадження механізму кон'юнктурних досліджень на науково–технологічну та інноваційну продукцію;
- запровадження державного замовлення на інноваційну продукцію;
- розробка, узгодження та реалізація програм інноваційного розвитку регіонів.

3. Удосконалення нормативно–правової бази щодо регулювання інноваційної діяльності, основним завданням якої має стати розробка пропозицій щодо реструктуризації підприємств зі створенням вертикальних та горизонтальних холдингових компаній, фінансово–промислових груп та інших інноваційно–виробничих об'єднань відповідно до галузевої специфіки інноваційної діяльності.

4. Розвиток науково–технічного потенціалу та кадрового забезпечення інноваційної діяльності. Основними завданнями у цьому напрямі мають стати:

- розвиток системи професійної підготовки та перепідготовки, підвищення кваліфікації та післядипломного навчання спеціалістів у науковій та науково–технологічній сфері;
- забезпечення загальних обсягів бюджетного фінансування науки на рівні вимог Закону України «Про наукову і науково–технічну діяльність» – 1,7 % ВВП;
- запровадження системи атестації спеціалістів у сфері інноваційної діяльності.

5. Створення механізмів переорієнтації інвестиційних потоків до високотехнологічних сфер виробництва, а саме: запровадження пільгового довгострокового кредитування учасників інноваційного процесу шляхом створення державних та комунальних фінансово–кредитних установ, економічного стимулювання комерційних банків з цих питань.

6. Створення та розвиток Державного банку реконструкції та розвитку з метою інституційного забезпечення надання та супроводу цільових кредитів під інвестиційні проекти інноваційного спрямування на пільгових умовах та з майновими гарантіями їхнього цільового використання.

Основним завданням другого етапу (2008–2010 рр.) має стати створення виробництв, що реалізують новітні технологічні уклади, забезпечення реалізації наявних в українській економіці конкурентних переваг в інноваційній сфері та вихід на внутрішній і зовнішній ринки з наукомісткою продукцією світового рівня. Йдеться, насамперед, про технології, що мають високий комерційний потенціал. Результатом цього етапу повинно стати забезпечення реалізації наявних в українській економіці конкурентних переваг в інноваційній сфері та формування нових напрямів інноваційного попиту, в задоволенні якого вітчизняна наукомістка продукція може відіграти домінуючу роль. Йдеться насамперед про технології, що мають високий комерційний потенціал. При цьому важливо враховувати можливість їхнього використання і продажу у вигляді як кінцевого продукту (розробленого устаткування чи техніки), так і проміжної технологічної інформації (ліцензій на створені об'єкти техніки і способи виробництва). У зв'язку з цим особливої ваги набуває інституційне забезпечення системи комплексної підтримки інноваційного розвитку та стимулювання експорту наукомісткої продукції.

Пріоритетним завданням третього етапу (2010–2012 рр.) має стати закріплення позитивних тенденцій в інноваційному розвит-

ку, створення науково–технічних та інституціональних передумов для кардинального технологічного переозброєння економіки та збільшення частки сучасної високотехнологічної, конкурентоспроможної на світовому рівні продукції.

Наведені в даному матеріалі аналітичні розрахунки основних орієнтирів інноваційної моделі економічного розвитку України та запропоновані заходи щодо здійснення необхідних структурних змін з метою її розбудови потребують певного їх уточнення шляхом проведення аналітичної роботи на рівні галузей економіки, регіонів промислових комплексів і крупних підприємств.

Але навіть у запропонованому попередньому варіанті вони, безсумнівно, свідчать про цілком реальну можливість для України досягти конкретних і вагомих результатів в утвердженні інноваційної моделі розвитку.

У той час структурні зміни, що відбуваються стихійно, без активного втручання держави, поки що демонструють тенденції прямо протилежні до тих, які необхідні для побудови економіки, що базується на знаннях. Змінення цих тенденцій, забезпечення прогресивних структурних змін вимагає значних зусиль з боку держави, явно вираженої політичної волі з боку її керівництва і послідовності у проведенні відповідної політики.

В основу цієї політики має бути покладена орієнтація на підвищення наукоємності економіки, на забезпечення її структурної переорієнтації за рахунок випереджаючого розвитку високотехнологічних галузей, виробництво продуктів з високою часткою доданої вартості.

Для надання відчутного імпульсу розвитку держави та суспільства в такому руслі, в першу чергу доцільно:

1. Розробити і затвердити Верховною Радою Стратегію інноваційного розвитку економіки України і розбудови суспільства, що базується на знаннях.

2. Скоригувати, виходячи з цієї Стратегії, національні пріоритети, державні, галузеві, регіональні програми соціального економічного розвитку, привести у відповідність до її вимог законодавство, систему державного управління тощо.

3. Розробити і запровадити комплекс заходів, які стимулювали б зосередження внутрішніх ресурсів держави та іноземних інвестицій перш за все в інноваційній сфері.

4. Запровадити систему державного моніторингу стану просування України на шляху досягнення поставленої мети, зокрема, ввести в практику управління, індикативне планування на короткостроковий та середньостроковий термін та систематичне прогнозування. Забезпечити постійне інформування суспільства про

завдання, проблеми і успіхи країни на шляху створення інноваційної економіки.

5. Провести всебічний технологічний аудит вітчизняних підприємств та інвентаризацію наявного науково–технічного потенціалу.

6. Розробити, узгодити і затвердити національну програму доведення кількості високо– і середньо–технологічних робочих місць в економіці України до 5 млн.

7. Оптимізувати державне замовлення на підготовку наукових кадрів вищої кваліфікації шляхом скорочення чисельності аспірантури до 12 тис. осіб, переходу до одноступеневої системи атестації науковців.

8. Регіоналізувати державну інноваційну політику шляхом делегування відповідних повноважень місцевим органам влади, підтримки створення в регіонах інноваційної інфраструктури.

9. Зорієнтувати зовнішню політику держави на більш повне використання можливостей від інтеграції України до європейських та інших економічних об'єднань країн для підвищення рівня інноваційності вітчизняної економіки.

10. Відмовитись від практики призупинення дії законів, що передбачають стимулювання науково–технологічної та інноваційної діяльності.

В умовах зростаючої конкуренції та міжнародного науково–технічного співробітництва мають бути прийняті до реалізації запропоновані автором заходи щодо захисту внутрішньої інноваційної сфери, а також наращування вітчизняного інноваційного потенціалу.

Висновки до розділу

Проведений аналіз може служити ще одним обґрунтуванням безальтернативності для України інноваційного шляху – і з погляду світових тенденцій розвитку економіки, які свідчать, що іншим шляхом сьгодні неможливо забезпечити процвітання країни й істотне підвищення добробуту її народу, і з точки зору перспектив євро інтеграції, адже сама ідея Євросоюзу фактично зводиться, перш за все, до об'єднання наукового і технічного потенціалукраїн Європи з метою підвищення інновативності, а отже й забезпечення конкурентоспроможності їх економік. В цьому зв'язку рівень інновативності економіки все більшою мірою стає визначальним критерієм готовності кожної держави до вступу до ЄС.

Принципово–важливим висновком з наведеного аналізу є підтвердження системного характеру механізмів державної інноваційної політики. Системи продукування нових знань, освіти та підвищення кваліфікації, комерціалізації наукових результатів та широкого використання їх у виробничому процесі є невід'ємними

ланками єдиного комплексного процесу. Отже, державна інноваційна політика, управління і регулювання інноваційного розвитку не можуть бути реалізовані лише за рахунок підтримки чи стимулювання будь-якої з окремих її ланок самої по собі. Так само, як неможливо досягти вагомих результатів у реалізації такої політики зусиллями лише однієї з ланок державного управління, без мобілізації зусиль всієї системи органів законодавчої і виконавчої влади країни. Досягненню цієї мети мають слугувати і всі дії державної влади, в тому числі і здійснення політичних реформ. І навіть у такому випадку подібна політика може виявитись безперспективною, якщо знехтувати проблемами формування відповідної громадської думки та інноваційної культури у суспільстві.

Джерела та коментарі

¹Йохна М. А., Стадник В. В. Економіка і організація інноваційної діяльності: Навч. посіб. – К.: Вид. центр «Академія», 2005. – 400 с.

²Інноваційна стратегія українських реформ / А. С. Гальчинський, В. М. Геєць, А. К. Кінах, В. П. Семиноженко. – К.: Знання України, 2002. – 336 с.

³Антонюк Л. Л., Поручник А. М., Савчук В. С. Інновації: теорії, механізм розробки та комерціалізації: Монографія. – К.: КНЕУ, 2003. – 394 с.

⁴Денисон Э. Исследование различий в темпах экономического роста. – М.: Прогресс, 1971.

⁵Шумпетер Й. Теория экономического развития. – М.: Прогресс, 1982.

⁶Кондратьев Н. Д. Избранные сочинения. – М.: Экономика, 1993.

⁷Glaziev S., Karimov I., Kuznetzova I. Innovation activity of industrial enterprises in Russia. – IASA, 1996.

⁸Інноваційний розвиток економіки та напрямки його прискорення: Наук. доп. / Ю. М. Бажал, І. В. Одотюк, М. С. Данько, О. О. Лапко, В. П. Александрова. – К.: Ін-т економічного прогнозування, 2002. – 80 с.

⁹Экономико–математические методы и прикладные модели: Учеб. Пособ. для вузов / В. В. Федосеев, А. Н. Гармаш, Д. М. Дайитбегов и др.; Под ред. В. В. Федосеева. – М.: Юнити, 1999.

¹⁰Международные стратегии экономического развития / Ю. Н. Пахомов, А. С. Филипенко, Д. Г. Лукьяненко, Ю. В. Макогон, С. В. Громенкова. – К.; Донецк: КНУ–ДонНУ, 2001. – 239 с.

¹¹http://www.wto.org/english/res_e/its2003_e/its03_byregion_e.htm

¹²Макогон Ю. В. Інноваційно–інвестиційна сфера України: становище і перспективи розвитку // Вісн. Львів. комерц. акад. – Вип. 18; Ч. 1 – Л.: ЛКА, 2005. – С. 19–27.

¹³Макогон Ю. В., Медведкин Т. С. Предпосылки построения инновационной модели экономики Украины в условиях интеграции: Зб. наук. пр. міжнар. наук.–практ. конф. 20–21 січня 2005 р. – Донецьк: ДонДУЕТ, 2005. – С. 141–144.

15.1. Теоретико–методологічні підходи щодо визначення передумов виникнення кластера у економічній системі в умовах конкуренції

Наприкінці ХХ – початку ХХІ століття світові країни–лідери прискорили темпи соціально–економічного розвитку на основі використання сучасних конкурентних переваг національної економіки як сукупності галузей промисловості та невиробничого сектору, що надають світовому господарству не лише торгові, а все більше виробничі цілісності на засадах використання важелів конкурентної боротьби.

Проблема конкурентоспроможності не є новою для ринкової економіки. Конкурентна боротьба відбувається постійно як між окремими фірмами та їх об'єднаннями, так і між країнами та інтеграційними об'єднаннями. В нових умовах ця проблема стає на світовому рівні глобальною, а сама система світового господарства виступає як сукупність національних ринків, на яких формується конкурентне середовище, що властиве лише їм.

Поняття «конкуренції» є фундаментальним в теорії світової економіки. Конкуренція пронизує всі рівні і ланки економічної системи – від мікрорівня (підприємство, фірма) до макрорівня (економіка країни, світова економічна система), є необхідною умовою її ефективного функціонування. Ефективність господарювання суб'єктів економіки будь–якого ієрархічного рівня і управління такими суб'єктами визначальним чином залежить від розуміння природи конкуренції, форм її прояву, методів конкурентної боротьби і чинників, що визначають готовність суб'єктів економіки до такої боротьби.

На сучасному етапі економічного розвитку формування та ефективне використання певних конкурентних переваг сприяє прискореному розвитку продуктивних сил, науково–технічному прогресу, зростанню інтенсивності у взаємовідносинах між економіками країн.

Сутність конкурентоспроможності галузей на зовнішніх ринках з урахуванням сучасних тенденцій розвитку світового господарства і поглиблення взаємозалежності економічного зростання дозволяє розглядати її ширше, ніж звичайний процес отримання надлишку ресурсного потенціалу, оскільки конкурентоспроможність національної економіки як сукупності галузей у сучасних умовах дає комплексний ефект, комбінуючи такі фактори, як іноземний капітал, нові технології, інтеграційні можливості і вихід на світові ринки.

Виходячи з вищевикладеного, можемо зробити висновок, що конкурентоспроможність – це здатність суб'єктів економіки залишатись на провідних позиціях в певному економічному, а саме конкурентному середовищі. При цьому мається на увазі, що в якості однієї зі складових цього середовища виступають інші економічні суб'єкти і передусім конкуренти. Інакше кажучи, конкурентоспроможність – це здатність суб'єкта економіки ефективно діяти проти конкурентів і протистояти конкурентам, тобто вести конкурентну боротьбу. На основі аналізу сучасних визначень терміну «національне конкурентне середовище», останнє було визначено як комплекс структур та механізмів, що забезпечують отримання, накопичення певних конкурентних переваг в країні на мікро-, мезо- та макрорівнях, а також умови їх використання з метою досягнення соціально-економічного ефекту на зазначених рівнях. При цьому конкурентна перевага розглядається як синтезоване, штучне економічне поняття за сукупністю чинників, що має вигляд ієрархічної системи із відповідними показниками.

Пропонується розглядати структурну модель національного конкурентного середовища як систему, що формується під впливом ринкових чинників як внутрішнього, так і зовнішнього походження¹ (рис. 15.1).

Основними підсистемами національного конкурентного середовища в умовах міжнародного економічного співробітництва є такі:

підсистема «А», діяльність якої спрямована на забезпечення формування певної конкурентної переваги матеріальними, інформаційними ресурсами через реалізацію державних та ринкових важелів;

підсистема «Б», елементи якої визначають конкурентну перевагу окремої галузі, що підпадає під прямиий вплив як з боку внутрішнього середовища, так й зовнішнього, які визначаються наявним конкурентним потенціалом та конкурентною позицією відповідно.

Таким чином, сама природа процесів стадії забезпечення ресурсами визначає структуру і склад чинників конкурентоспроможності та формування конкурентної переваги. Можливість впливу на відповідні чинники конкурентних переваг знаходиться в залежності від характеру цих чинників.

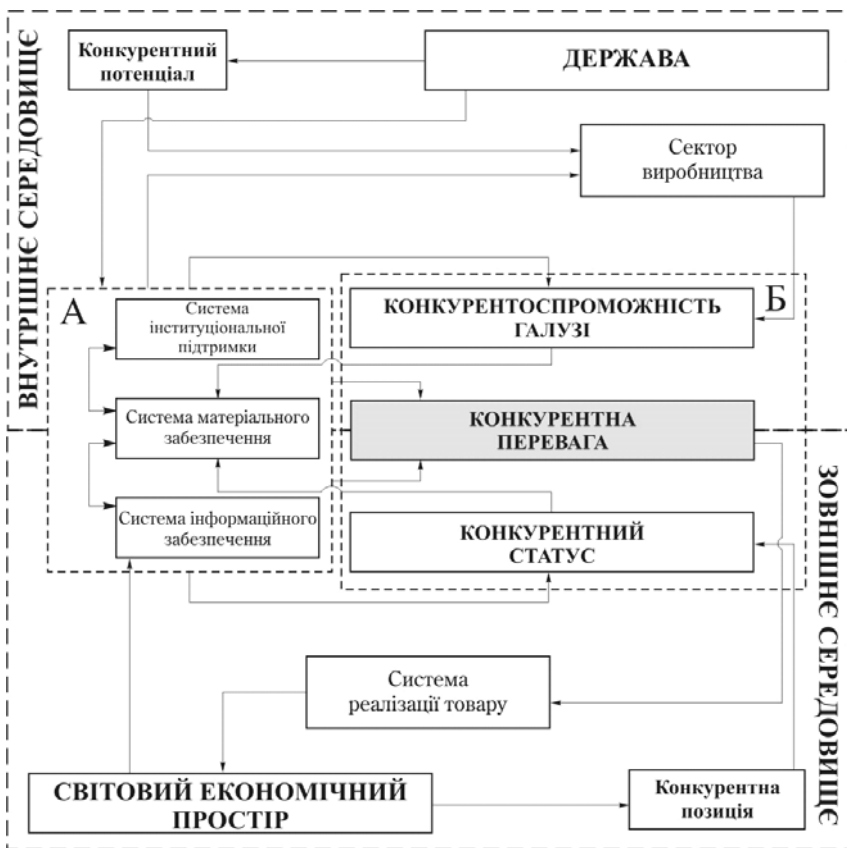


Рис. 15.1. Структурна модель національного конкурентного середовища

На ендогенні чинники здатна безпосередньо впливати сама галузь як сукупність підприємств, а екзогенні чинники мають більш складну структуру: першу групу складають чинники конкурентоспроможності, на які можливим є безпосередній вплив прямих конкурентів; другу групу утворюють чинники, на які можуть здійснювати вплив лише суб'єкти управління різного рівня; до третьої групи можна віднести чинники, на які не можуть здійснювати безпосередній вплив ні прямі конкуренти, ні суб'єкти управління, тобто суто ринкові складові.

Процес визнання економічної заможності України як рівноправного конкурентоспроможного елемента системи світової економіки відбувається досить складно та може зайняти десятиліття. Причин для цього достатньо, зокрема: відсутність розвинутої ринкової інфраструктури; недостатній ресурсний потенціал; обмеже-

ний обсяг випуску конкурентоспроможної високотехнологічної продукції та низка подібних об'єктивних і суб'єктивних причин.

Провідна роль у цьому процесі приділяється становленню й розвитку конкурентоспроможної національної економіки, яка не може існувати без використання всіх доступних механізмів, що прискорюють реформування і удосконалювання внутрішніх ринкових інститутів.

Такий підхід до вивчення проблем підвищення економічної ефективності національного господарства виокремлює нові завдання. Насамперед мова йде про вибір конкурентоспроможної моделі економіки, про пріоритетні галузі, що мають економічний потенціал підвищення конкурентоспроможності, про виявлення факторів й елементів, що впливають на ступінь розвитку конкурентних відносин і механізмів через призму зовнішньоекономічної конкурентоспроможності.

Рішення цих й інших питань значно ускладнено через їх недостатню вивченість не тільки в Україні, але й на території СНД. Потреба в розробці нових теоретичних підходів до рішення проблем формування й розвитку конкурентоспроможності назріла давно й вимагає вивчення світового досвіду в цій сфері.

Існує велика кількість різних теорій формування й розвитку конкурентоспроможності. Але, як свідчить практика розвитку найбільш успішних фірм і процвітаючих економічних систем, найбільш ефективною формою економічного зростання є теорія кластерного механізму. У її основу покладено поняття «кластер» – зосередження найбільш ефективних і взаємозалежних видів економічної діяльності, тобто сукупність взаємозалежних груп успішно конкуруючих фірм, які утворюють «золотий перетин», у класичній західній інтерпретації «diamond – діамант» всієї економічної системи держави, що забезпечують конкурентні позиції на галузевому, національному та світовому ринках.

При цьому під кластером М. Портер розуміє вертикальні (постачальник) або горизонтальні (загальні клієнти, технології, посередники та ін.) взаємини, самої ж рамки формування кластера обмежені критерієм величини експорту. Проте кластерна теорія формування конкурентних переваг за М. Портером є найбільш визнаною тому, що він вивчив дану проблему за допомогою дослідження конкурентних позицій більше 100 галузей різних країн. М. Портер звернув увагу на те, що найбільш конкурентоспроможні в міжнародних масштабах фірми однієї галузі не безсистемно розташовані у різних розвинених державах, а мають властивість концентруватися в одній і тій же країні, а часом навіть у тому самому регіоні країни. Це не є випадковістю. Одна або кілька фірм, досягаючи

конкурентоспроможності на світовому ринку, поширює свій вплив на найближче оточення: постачальників, споживачів і конкурентів. У свою чергу успіхи оточення впливають на подальше зростання конкурентоспроможності даної компанії.

У підсумку формується «кластер» – співтовариство фірм, тісно зв'язаних галузей, що взаємно сприяють зростанню взаємної конкурентоспроможності. Для всієї економіки держави кластери виконують роль інструментів активізації процесу зростання внутрішнього ринку й бази міжнародної експансії. Слідом за першим в економіці часто утворюються нові кластери, і міжнародна конкурентоспроможність країни збільшується. Висока конкурентоспроможність країни тримається саме на сильних позиціях окремих кластерів, тоді як поза ними, навіть найбільш розвинена економіка, може демонструвати негативні результати. Коли формується кластер, всі виробництва починають у ньому здійснювати один одному певну підтримку. Вигода поширюється в усіх напрямках зв'язків. Нові виробники, що приходять із інших галузей кластера, прискорюють розвиток, стимулюючи різні підходи до НДДКР і забезпечуючи необхідні засоби для впровадження нових стратегій. Відбуваються вільний обмін інформацією та швидке поширення нововведення через канали постачальників або споживачів, що мають контакти із численними конкурентами. Взаємозв'язки усередині кластера, часто є абсолютно несподіваними, що ведуть до розробки нових шляхів у конкуренції та породжують зовсім нові можливості. Людські ресурси та ідеї утворюють нові комбінації. Кластер стає засобом для подолання замкнутості на внутрішніх проблемах, інертності, непохитності, негнучкості й змов між конкурентами, які зменшують або повністю блокують сприятливий вплив конкуренції й поява нових фірм.

Відповідно до теорії М. Портера кластер – це група взаємозалежних компаній, що географічно перебувають по сусідству (постачальники, виробники та ін.) і пов'язаних з ними організацій (освітні заклади, органи державного регулювання, інфраструктурні компанії), що діють у певній сфері й взаємодоповнюють один одного.

М. Портер вважає, що конкурентоспроможність країни варто розглядати через призму міжнародної конкурентоспроможності не окремих фірм, а кластерів – об'єднань фірм різних галузей, додаючи, що принципове значення має здатність цих кластерів ефективно використати внутрішні ресурси. М. Портером була розроблена система детермінант конкурентної переваги країн, що одержала назву «конкурентний ромб» (або «алмаз») відповідно до кількості основних груп таких переваг.

До них відносяться:

– **факторні умови:** людські та природні ресурси, науково–інформаційний потенціал, капітал, інфраструктура, у тому числі фактори якості життя;

– **умови внутрішнього попиту:** якість попиту, відповідність тенденціям розвитку попиту на світовому ринку, розвиток обсягу попиту;

– **суміжні та обслуговуючі галузі (кластери галузей):** сфери надходження сировини та напівфабрикатів, сфери надходження встаткування, сфери використання сировини, устаткування, технологій;

– **стратегія та структура фірм, внутрішньогалузева конкуренція:** мета, стратегії, способи організації, менеджмент фірм, внутрішньогалузева конкуренція.

Крім того, існують дві додаткові змінні, що значною мірою впливають на обстановку в країні. Це випадкові події (тобто ті, які керівництво фірм не може контролювати) і державна політика. Мабуть, головна теза М. Портера полягає в тому, що перспективні конкурентні переваги створюються не ззовні, а на внутрішніх ринках.

Кластерний підхід до вивчення економічних процесів формування конкурентоспроможності застосовується у ряді інших теорій. Наприклад, Е. Лимер розглядав кластери з високим рівнем кореляційного експорту при аналізі торгівлі на національному рівні. Французькі вчені І. Толенадо та Д. Соле використали поняття «фільєрів» для аналізу груп технологічних секторів. Формування фільєрів ототожнювалось із залежністю одного сектору від іншого на технологічному рівні. Тому фільєри є більш вузькою інтерпретацією кластера, тому що ґрунтуються на одному із критеріїв виникнення кластера – на необхідності створення технологічних зв'язків між галузями та секторами економіки для реалізації їх потенційних переваг.

Кластерний підхід також використовується в розробках шведських теоретиків. Їх кластерна теорія в основному формується на структурі національної економіки, а точніше на вивченні взаємозв'язків великих шведських багатонаціональних корпорацій. Тут кластери базуються на тезі Е. Дахмена «про блоки розвитку». Основою розвитку конкурентного успіху за Дахменом є наявність зв'язку між здатністю одного сектору розвиватися та здатністю забезпечувати прогрес в іншому. Розвиток має відбуватися поетапно або за «вертикаллю» у межах однієї галузі, пов'язаної з іншими галузями, що забезпечить можливість створення конкурентних переваг.

Найбільш сучасні теорії розвитку конкурентоспроможності на основі кластерів розроблені В. Фельдманом. Переваги даної теорії

полягають у тому, що вони засновані на великих емпіричних дослідженнях диверсифікованих форм бізнесу у різних країнах. Сутність теорії полягає в наступному. Диверсифікованість часто потребує наявності матриці «витрати–випуск» або контактам між галузями, що пов'язані відносинами поставки та придбання. Це погоджується з механізмами, які ведуть до утворення кластерів. Більше того, найбільш життєздатні кластери інноваційної активності формуються на основі диверсифікованості.

Як показує світова практика функціонування найбільш розвинутих економічних систем, високу конкурентоспроможності і стабільний економічне зростання, насампередзабезпечують фактори, що стимулюють поширення нових технологій. З огляду на те, що сучасні конкурентні переваги практично повністю забезпечуються за рахунок переваг у технологіях виробництва, керування, організації просування товарів, успішний розвиток конкурентоспроможності економічної системи можливо при комплексному використанні теорій кластерного механізму та сучасних концепцій інноваційного розвитку.

Кластер визначається як індустріальний комплекс, сформований на базі територіальної концентрації мереж спеціалізованих постачальників, основних виробників і споживачів, зв'язаних технологічним ланцюжком, і виступаючою альтернативою секторальному підходу.

Відбиваючи динаміку відносних переваг кластери формуються, розширюються, заглиблюються, але можуть також згодом звужуватися, зачинятися, розпадатися. Подібна динамічність і гнучкість кластерів є ще однією перевагою в порівнянні з іншими формами організації економічної системи.

Таким чином, наявність кластера дозволяє національній галузі підтримувати свою перевагу, а не віддавати її тим країнам, які більше схильні до відновлення. Наявність цілого кластера галузей прискорює процес створення факторів там, де є група внутрішніх конкурентів. Всі фірми із кластера взаємозалежних галузей роблять інвестиції в спеціалізовані, але родинні технології, в інформацію, інфраструктуру, людські ресурси, що веде до масового виникнення нових фірм. Кластери є причиною великих капіталовкладень і пильної уваги уряду, тобто кластер стає чимсь більшим, ніж проста сума окремих його частин. У процесі розвитку кластера економічні ресурси починають притікати до нього з ізольованих галузей, які не можуть використати їх також продуктивно. Таким чином, національна конкурентоспроможність багато в чому залежить від рівня розвитку окремих кластерів.

Виникнення кластерів передбачують передачу через технологічні ланцюжки товарів з високою споживчою цінністю, а також

інших переваг високої конкурентоспроможності від фірми що започаткувала кластер до підприємств суміжників.

Конкурентоспроможність поширюється й вгору через технологічний ланцюжок. Підприємства кластера змушують підняти якість напівфабрикатів, що надходять до них, і тим самим змушують своїх постачальників також підвищити конкурентоспроможність.

Конкуренти лідера кластера, що встояли в конкурентній боротьбі на внутрішньому ринку, придбали досвід успішного протистояння найсильнішій фірмі світу, створили конкурентоспроможні продукти порівняно її виробами. Тому конкуренція фірм кластера на внутрішньому ринку, закордоном перетворюється в спільну експансію. Центром кластера найчастіше є кілька потужних компаній. Між провідними фірмами зберігаються конкурентні відносини. Тому кластер не слід плутати з картелем або фінансовою групою.

Далі кластер надає винятково сприятливі умови для розвитку спеціалізованих виробництв, насамперед обслуговуючого та підтримуючого характеру. Лідируючі на світовому ринку великі компанії й фірми мають потребу у великій кількості пристосованого до їхніх технологій устаткування, матеріалів, що створює великий ринок для невеликих фірм із інноваційною спрямованістю, які в майбутньому й стають генератором конкурентних переваг. Кластер дає роботу безлічі дрібних фірм – постачальників простих комплектуючих, тобто структура кластера в принципі копіює структуру всього національного співтовариства фірм, але з однією важливою відмінністю: у ньому зібрані елітні підприємства країни, які визначають міжнародну конкурентоспроможність націй.

Фірми–конкуренти з галузей, що мають міжнародний успіх, а іноді й цілі кластери часто розташовуються в одному місті або районі. Концентрація суперників, їхніх покупців і постачальників сприяє зростанню ефективності спеціалізації виробництва. Однак ще більш важливим є вплив географічної концентрації на вдосконаленні виробничих процесів і впровадженнь нововведень усередині кластера.

Хоча збереження високого рівня конкурентоспроможності в галузі є результатом добре функціонуючого «золотого перетину» економічної системи, майже ніколи не можлива ситуація, що характеризується її одночасним виникненням та існуванням. Окремо взятий сприятливий фактор часто дає початковий імпульс розвитку певної галузі, нерідко – навколо єдиної фірми. Один раз розпочавшись, процес триває, залучаються нові конкуренти, великого значення набувають інші детермінанти, відбувається збільшення потенціалу тощо.

У цілому розрізняють 3 широкі визначення кластерів, кожне з яких підкреслює основну рису його функціонування.

1. Регіонально обмежені форми економічної активності усередині родинних секторів, звичайно прив'язані до тих або інших наукових установ (НДІ, університетів, тощо).

2. Вертикальні виробничі ланцюжки; досить вузько спеціалізовані сектори, у яких суміжні етапи виробничого процесу утворюють ядро кластера (наприклад, ланцюжок «постачальник – виробник – продавець – клієнт»). У цю же категорію попадають мережі, що формуються навколо головних фірм.

3. Галузі промисловості, що розташовані на високому рівні агрегації (наприклад, «хімічний кластер») або сукупності секторів на ще більш високому рівні агрегації (наприклад, «агропромисловий кластер»).

Говорячи про кластери, можна виділити 2 стратегії, які доповнюють одна одну:

– стратегії, спрямовані на підвищення використання знань в існуючих кластерах;

– стратегії, спрямовані на створення нових мереж співробітництва усередині кластерів.

Концентрація суперників, їхніх покупців і постачальників сприяє росту ефективної спеціалізації виробництва. При цьому кластер дає роботу й безлічі дрібних фірм і малих підприємств. Крім того, кластерна форма організації приводить до створення особливої форми інновації – «сукупного інноваційного продукту». Об'єднання в кластер на основі вертикальної інтеграції формує не спонтанну концентрацію різноманітних наукових і технологічних винаходів, а певну систему поширення нових знань і технологій. При цьому найважливішою умовою ефективної трансформації винаходів в інновації, а інновацій у конкурентні переваги є формування мережі стійких зв'язків між всіма учасниками кластера.

Таким чином, співробітництво стає усе більше необхідним, але воно ж несе із собою певну небезпеку – можливість втрати самостійності (здатності до самостійної лінії поведінки на ринку, до самостійного освоєння нових товарів, нових технологій й ін.).

15.2. Світовий досвід функціонування кластерів як інструменту підвищення конкурентоспроможності економічної системи

Охоплення сфер діяльності кластерними мережевими структурами особливо збільшилась в 90-і роки відповідно до збільшення масштабів глобалізації, розвитку конкурентної боротьби та ускладнення ситуації на світових ринках. Із збільшенням обсягів інформації та відомостей про ризики в глобальній економіці значно

змінилася роль кластерів у розвитку конкуренції. Можливість завдяки кластеризації формувати необхідну критичну масу в певних сферах діяльності дозволяє кластерам відбивати унікальність будь-якої національної, регіональної або територіальної економіки.

Успіхи такої виробничої форми діяльності, як кластер, варто розглядати в тісному зв'язку із сучасними законами конкурентної боротьби й з урахуванням специфіки територіально-регіонального аспекту в глобальній економіці.

Кластери можуть містити як мала, так і велика кількість підприємств, а також можуть формуватися як з більших, так і малих фірм у всіляких сполученнях і співвідношеннях. До кластерів можна віднести як географічну концентрацію компаній, що працюють у певному бізнесі, так і конгломерацію великих і малих фірм, частина з яких є власністю іноземців. Кластери виникають як у традиційних базових галузях, так і в high-tech напрямках, як у виробничо-комерційному секторі, так і сфері надання послуг. В деяких випадках центром формування кластерів виступає університет або група науково-дослідних структур.

Різні кластери допускають різний ступінь взаємодії між вхідними в них фірмами, варіюючись за формою від рівня порівняно простих, мережного типу, асоціацій до великих коопераційно-конкурентних утворень. Створення кластерів можливо як в умовах розвинутої, так і в умовах невеликої за обсягами економіки. Кластери формуються в умовах і промислово розвинених, і країн, що розвиваються; на національному, і на регіональних, муніципальному рівнях. У різних кластерах спостерігається переплетення високих технологій з порівняно невисоким технічним рівнем виробництва й послуг.

Лише протягом 90-х років більшість регіонів і держав, сотні провінцій, тисячі міст і величезна кількість громад й інших територіальних утворень ініціювали розробку й реалізацію планів розвитку на основі створення кластерів. Вже є накопичений значний досвід та досягнення позитивних результатів кластерами, що сформувалися як винятково на добровільній приватній ініціативі, так і за посередництвом та участю центральних органів влади.

У Північній Америці практично всі штати США, більшість провінцій Канади й Мексики підхопили ініціативу розвитку кластерів. Вже до середини 90-х років існувало близько 380 найбільших кластерів-фірм США, що охопили широкий спектр галузей промисловості й послуг, забезпечували робітникам місця 57 % усього ринку праці країни та здійснювали виробництво 61 % всієї продукції в країні.

У Латинській Америці ініціативу з розвитку кластерів активно підхопили Аргентина, Бразилія, Чилі, Колумбія, Коста-Ріка, Гва-

темала, Нікарагуа, Венесуела, Ямайка, Гондурас. Особливою та масштабною стала програма формування кластерів у Бразилії, де більше 5000 муніципалітетів у різних штатах країни приступили до її реалізації в другій половині 90-х років. До числа найбільш успішних фахівці відносять програму розвитку кластерів, що фінансується Світовим банком та має назву «The Pro North–East Initiative», що мала місце в бразильських штатах Парнамбуко, Бахья та Сеара. Окремий напрямок розвитку кластерів у Латинській Америці здійснює ЮНІДО, що формує з малих і середніх підприємств мережеві системи й кластери в Нікарагуа (проект INPYME), Гватемалі, Ямаїці (проект JAMPRO), Гондурасі (проект NET). В останні роки ЮНІДО перенесло отриманий у малих країнах досвід створення кластерів у більшій – Чилі й Перу.

У Європі найбільш динамічні кластерні програми були здійснені в Австрії, Бельгії, Великобританії, Греції, Голландії, Данії, Ірландії, Іспанії, Італії, Німеччині, Норвегії, Португалії, Франції, Фінляндії, Швеції.

У 1994 р. «місцеві промислові округи», так називають в Італії кластери, забезпечували робітниками кількість місць, що перебільшує 30 % всіх працюючих у країні та забезпечували виробництво близько 43 % експортної продукції Італії.

До кінця ХХ століття кластери існували у всіх розвинених європейських економіках. Особливо значна їх концентрація спостерігалася в найбільше промислово розвинених регіонах, таких як «Північ – Центр» Італії, Баден–Вюртемберг і Баварія в Німеччині, Кембридж і регіон М4 у Великобританії, Ліон, Безансон і Монпельє у Франції.

У Тихоокеанському регіоні ініціатива з розвитку кластерів була особливо активно підтримана в Австралії, Малайзії, Новій Зеландії, Японії, Сінгапурі, Південній Кореї, Тайвані, Гонконгу. Економісти, які аналізували вплив азіатської кризи 1997–1999 рр. на економічні системи країн регіону, дійшли висновку, що в тих державах, де був найбільший рівень кластерізації регіональної економіки, вплив кризи був мінімальним або майже не відчутним. У той же час економіки деяких азіатських країн відчували певних економічних проблем, що виникли під напором цієї кризи через їх серйозну мікроекономічну слабкість, відсутність внутрішньої конкуренції, неефективного корпоративного управління та винятково слабкої банківської системи.

Треба відзначити той факт, що з макроекономічної точки зору економіки найбільш постраждалих країн – Індонезії, Філіппін, Таїланду – до кризи виглядали цілком пристойно: вони мали високий рівень інвестицій і досить великий обсяг заощаджень. Однак

багато інвестицій були розтрачені на несуттєві другорядні програми й проекти з розвитку ринку нерухомості без якої–небудь підзвітності уряду та без обґрунтувань їхньої суспільної корисності. Ряд країн, у тому числі Австралія, Нова Зеландія, Сінгапур, зуміли уникнути подібних проблем завдяки раніше проведеному мікроекономічному реформуванню та створеним внутрішнім інститутам регіонального і територіального розвитку.

В Африці та на Близькому Сході кластеризація проводиться в окремих країнах і регіонах. Далі всіх у цьому напрямку просунулись Ізраїль, Єгипет, ОАЕ, Марокко, Сенегал, ПАР. Чималу активність у напрямку кластеризації країни здійснює Туреччина.

Незважаючи на локальний і регіональний характер кластерів, багато хто з них уже придбали всесвітню популярність і стали у своїй сфері еталоном. До таких кластерів, у першу чергу, варто віднести автомобільний кластер у Детройті, IT–індустрія в Силіконової Долині, виробництво килимів у Да–тоні (штат Охайо), фінансово–діловий у Нью–Йорку, high–tech й аерокосмічний (Боїнг та Майкрософт) у Сієтлі (США), а також металообробні й машинобудівні кластери Німеччини і Швейцарії, світові фінансові кластери – центри у Лондоні та Гонконгу, місто–компанія Тойота Сіті й Людвіксхафен й ін.

Таким чином, на практиці до утворення нової галузі звичайно приводить дія одного із чотирьох детермінантів конкурентного успіху: факторні параметри, стратегія керування, інноваційна спрямованість діяльності, наявність родинних і підтримуючих галузей. Первісне переважне володіння факторами виробництва часто сприяє відродженню конкурентоспроможної на зовнішньому ринку галузі або галузі, що передуює виникненню цілого кластера. Місцеві особливості, наприклад, природні умови, часто є тим фактором, що привертає первісну увагу до галузі. У більше розвинених галузях у результаті дії механізмів створення спеціалізованих виробничих факторів можуть з'явитися перші конкуренти.

Персонал, який отримав фахову освіту, буде прагнути застосувати свої знання та навички в тій галузі, де існує реальний або потенційний внутрішній попит. Наукові дослідження приведуть до появи нових ідей, які стануть базою для однієї або декількох компаній. Наявність іноземних компаній, що діють усередині країни, може привести до утворення нових фірм шляхом відділень, здійснюваних громадянами країни базування, які стали власниками спеціальних знань, необхідних у цій галузі виробництва. Іноді унікальне сполучення факторів приводить до виникнення нових підприємств у галузі навіть у тому випадку, якщо більша частина попиту відводиться на світовий ринок. Джерела виникнення конку-

рентоспроможних галузей можна також знайти в родинних і підтримуючих галузях. Параметри попиту забезпечують ще одну базу для виникнення конкурентів у галузі. Значний або своєрідний внутрішній попит є найпершим стимулом для виникнення нових фірм. На ранніх етапах розвитку країни виникнення найбільш конкурентоспроможних галузей залежить від наявності базових факторів або незвичайно великого попиту на місцевому ринку.

Позитивний вплив, що формується під впливом попиту на розвиток галузей, обумовлений, як правило, раннім часом його виникнення, його диференційністю, ніж його кількісними характеристиками. Здатність первісних сприятливих факторів привести до створення конкурентоспроможної галузі залежить від того, чи є в наявності або можуть бути створені й інші сприятливі детермінанти. Щоб перебороти початковий період формування галузі, майже завжди необхідна наявність конкуренції на місцевому ринку. Суперництво змушує фірми розвивати ті первісні переваги, які привели до створення галузі, і починати процес удосконалювання виробництва. Щоб зберегти конкурентоспроможність у галузі, необхідний постійний процес нагромадження переваг, особливо там, де спочатку в переважали базові фактори.

У процесі розвитку деяких частин «золотої перетину» та їхньої ефективної взаємодії національна галузь одержує такий значний імпульс до вдосконалювання й впровадження інновацій, що його вистачає на довгі роки й навіть десятиліття. Цей період швидкого технічного відновлення триває доти, поки не виснажаться можливості використання базових технологій або поки усередині самої галузі не виникнуть перешкоди для її розвитку. Для підвищення рівня конкурентоспроможності фірмами необхідні міцні позиції в найбільш передових сегментах. Можливість цього залежить від того, чи розширюється база національної переваги або чи включає вона такі елементи, як переваги попиту, наявність досвідчених поставальників і родинних галузей і розвиток механізмів створення спеціалізованих факторів. Втрата конкурентоспроможності в деяких сегментах часто є свідченням здорового розвитку. Необхідність подолання дій окремих несприятливих факторів згодом змусить національні фірми відійти від виробництва в стандартизованих, чутливих до коливань цін сегментах з низькими технологіями. Перехід із часом до більше високих технологій і більше диференційованим сегментам означає, що інноваційні процеси йдуть успішно.

Необхідно пояснити, що національна основа конкурентоспроможності галузі в процесі її розвитку може переміщатися усередині «золотої перетину», тому що галузь розвивається, відбуваються зрушення й зміни. Країна, у якій раніше, ніж в інші, починають

ся такі процеси, домагається певних переваг, таких як, економія за рахунок розширення масштабів, взаємини з покупцями, репутація фірми, які досягаються без усякої конкурентної боротьби. Тим самим створюються умови для виникнення переваг більше високого порядку, відтворення яких вимагає більших зусиль і витрат часу.

Процес еволюції галузі може привести до створення або розширення кластера, що виходить за галузеві рамки і є потужною силою економічного розвитку. Національні розходження в способах виникнення кластерів залежать від розмаїтості типів фірм, властивій даній країні. Середовище, сприятливе для розвитку підприємництва, сприяє швидкому росту числа конкурентів й інтенсивності суперництва. Галузі, що роблять кінцевий продукт, породжують конкурентоспроможні підтримуючі галузі. Кластери конкурентоспроможних галузей, які досягають успіху, представляються у вигляді вертикального ланцюга, що складає з великої кількості послідовних шаблів і з галузей, що забезпечують устаткуванням й іншими спеціалізованими ресурсами. Утворення кластерів прискорює процес в окремо взятих галузях, веде до сплеску інновацій і зміцнює спроможність конкурувати на світовому ринку.

В деяких країнах в останні десятиліття придбали велике значення ефективні «кластерні стратегії», які будуються на центрах ділової активності, що вже довели свою силу та конкурентоспроможність на світовому ринку. Уряди концентрують зусилля на підтримці існуючих кластерів і створенні нових мереж компаній, що раніше не контактували між собою. Держава при цьому не тільки сприяє формуванню кластерів, але й саме стає учасником мереж. Кластерні стратегії широко використовуються в країнах Європи.

Наприклад, у Німеччині з 1995 р. діє програма створення біотехнологічних кластерів Bio Regio. У Великобританії уряд визначив райони навколо Единбурга, Оксфорда та Південно-Східної Англії як основні регіони розміщення біотехнологічних фірм. У Норвегії уряд стимулює співробітництво між фірмами в кластері «морське господарство». У Фінляндії розвинений лісопромисловий кластер, куди входить виробництво деревини й деревних продуктів, паперу, меблів, поліграфічного та пов'язаного з ним устаткування. Тісна взаємодія фірм даного кластера в поширенні знань забезпечує останнім конкурентні переваги перед основними торговельними суперниками. За оцінками експертів, Фінляндія лідирує за рівнем як дослідницької, так і технологічної кооперації.

Таким чином, незважаючи на різницю підходів, більшість країн Європи виробило для себе ту або іншу кластерну стратегію. Слід виокремити країни, які у найбільш явній формі здійснюють кластерну стратегію розвитку національної економічної системи –

Данія, Нідерланди, фламандський район Бельгії, Квебек (Канада), Фінляндія, а також ПАР (при новому уряді). Франція й Італія можуть служити прикладами країн, у яких здавна практикується своєрідна кластерна стратегія, хоча й під іншою назвою.

У цей час експертами описані 7 основних характеристик кластерів, на комбінації яких базується вибір тієї або іншої кластерної стратегії:

географічна: побудова просторових кластерів економічної активності, починаючи від лише місцевих (наприклад, садівництво в Нідерландах) до справді глобальних (аерокосмічний кластер);

горизонтальна: кілька галузей/секторів можуть входити в більший кластер (наприклад, система мегакластерів в економіці Нідерландів);

вертикальна: у кластерах можуть бути присутнім суміжні етапи виробничого процесу. При цьому важливо, хто саме з учасників мережі є ініціатором і кінцевим виконавцем інновацій у рамках кластера;

латеральна: у кластер поєднуються різні сектори, які можуть забезпечити економію за рахунок ефекту масштабу, що приводить до нових комбінацій (наприклад, мультимедійний кластер);

технологічна: сукупність галузей, що користуються однією і тією ж технологією (як, наприклад, біотехнологічний кластер);

фокусна: кластер фірм, зосереджених навколо одного центра – підприємства, НДІ або навчального закладу;

якісна: у цій структурі вирішено не тільки питання про те, чи дійсно фірми співробітничать, але й про те, яким чином вони це роблять.

Мережа кластерів не завжди автоматично стимулює розвиток інновацій. Буває, що в мережах, навпаки, придушують інноваційні процеси та заохочується захисна поведінка. Взаємозв'язки з постачальниками можуть стимулювати інноваційні процеси, але вони ж можуть використатися для перекладання витрат на партнерів та обмеження їх у фінансовому відношенні. В останньому випадку мережі не виявляються ні стабільними, ні стимулюючими.

Отже, кластерний підхід, спочатку використаний у дослідженнях проблем конкурентоспроможності, згодом став застосовуватися при рішенні усе більше широкого кола завдань, зокрема:

- при аналізі конкурентоспроможності держави, регіону, галузі;
- як основа загальнодержавної промислової політики;
- при розробці програм регіонального розвитку;
- як основа стимулювання інноваційної діяльності;
- як основа взаємодії великого й малого бізнесу.

Кластери та аналіз конкурентоспроможності держав. Методологія, запропонована професором М. Портером лягла в основу світового рейтингу конкурентоспроможності, що розглядається Всесвітнім економічним форумом.

Це спроба оцінити порівняльний рівень добробуту країн і перспективи росту процвітання на найближчі кілька років. У щорічних Глобальних оглядах конкурентоспроможності (Global Competitiveness Report) пропонуються 2 різних, але взаємодоповнюючих рейтингу. Вони розраховуються з використанням як статистичних даних, так і результатів опитувань топ-менеджерів компаній. Найбільш важливими є опитні дані, що одержані в рамках Огляду думок менеджерів (Executive Opinion Survey), що щорічно здійснюється під егідою ВЕФ (в 2001 році було опитано більше 4600 менеджерів)².

Перший рейтинг, що розраховується групою фахівців під керівництвом Дж. Сакса, вимірює здатність національної економіки досягти стійкого економічного зростання в середньостроковій перспективі (найближчі 5 років). До 2000 року цей індикатор називався просто «Індекс конкурентоспроможності» і був єдиним, що офіційно розраховувався під егідою ВЕФ. Починаючи з 2000 року, цей показник було перейменовано в «Індекс конкурентоспроможного зростання» (Growth Competitiveness Index, GCI). Ключові компоненти аналізу – рівень розвитку технологій (інновації, ІТ-технології, обмін технологіями), суспільних інститутів (виконання контрактів і законів, рівень корумпованості), а також макроекономічний клімат (макроекономічна стабільність, кредитний рейтинг країни та бюджетні витрати як відсоток від ВВП).

Другий рейтинг, що розраховує групою фахівців під керівництвом М. Портера, який був вперше опублікований в огляді за 2000 рік, називається «Індекс поточної конкурентоспроможності» (Current Competitiveness Index, CCI). Він відбиває ступінь ефективності поточного використання доступного обсягу ресурсів в економіці. Рейтинг CCI розраховується виходячи із двох основних індикаторів: стратегії та діяльності компаній (якість менеджменту й маркетингу, економічна присутність за кордоном, використання інновацій); національного бізнесу-клімату (розвиток фізичної та адміністративної інфраструктури, фінансових ринків, рівень конкуренції в галузях).

Слід зазначити, що бізнес-клімат країни – поняття комплексне та являє собою сукупність наступних груп умов.

1. Умови факторів виробництва, їхньої якості та ступеня спеціалізації: природні ресурси; людські ресурси; фінансові ресурси; фізична інфраструктура; адміністративна інфраструктура; інформаційна інфраструктура; науково-дослідний потенціал.

2. Умови для конкуренції та стратегічного розвитку: інвестиційний клімат і політика регіональної влади; наявність конкурентів і свобода конкуренції.

3. Умови попиту: наявність вимогливих місцевих споживачів; наявність унікальних потреб клієнтів; спеціалізований попит на продукцію або послуги регіонального підприємства, що може бути потрібною на глобальному ринку.

Таблиця 15.1

**Рейтинг рівня конкурентоспроможності країн
(за методологією Всесвітнього економічного форуму)**

Місце	Рейтинг поточної конкурентоспроможності (CCI)		Рейтинг конкурентоспроможного зростання (GCI)	
	2002 (75 країн)	2003 (80 країн)	2002 (75 країн)	2003 (80 країн)
1	Фінляндія	США	Фінляндія	США
2	США	Фінляндія	США	Фінляндія
3	Нідерланди	Великобританія	Канада	Тайвань
4	Німеччина	Німеччина	Сінгапур	Сінгапур
5	Швейцарія	Швейцарія	Австралія	Швеція
...				
58	Росія	Росія		
59				
60	Україна			
61	Румунія			
...				
63			Росія	
64				Росія
...				
69		Україна	Україна	
70			Гондурас	
...			...	
75			Зімбабве	
76	–		–	Гондурас
77	–		–	Україна
78	–		–	Болівія
79	–		–	Зімбабве
80	–		–	Гаїті

4. Зв'язані або підтримуючі галузі: наявність кваліфікованих постачальників; наявність конкурентоспроможних, зв'язаних галузей.

Як свідчать данні з останнього звіту ВЕФ, саме погіршення бізнесу–клімату в нашій країні послужило причиною падіння рейтингу України в 2002–2003 роках (табл. 15.1).

Кластерне управління та державна промислова політика.

У сучасній економіці, особливо в умовах глобалізації, традиційний розподіл економіки на сектори або галузі втрачає свою актуальність. На перше місце виходять кластери – системи взаємозв'язків фірм й організацій. Як класичні приклади прийнято приводити технологічний кластер у Кременевій долині та, наприклад, взуттєвий кластер в Італії.

У свій час у СРСР існували поняття «науково–виробничий комплекс» та «територіально–виробнича кооперація». Однак планова система та галузевий принцип управління економікою накладали тверді обмеження на їхню діяльність. Наприклад, вибір постачальника найчастіше визначався не інтересами підприємства, а розпорядженням «зверху». У результаті деталі, які вироблялися в регіоні, доводилося завозити з інших республік. У сучасних умовах ситуація змінилася. Звідси й головна відмінність кластера від територіально–виробничого комплексу – кластер максимально враховує ринковий механізм, він може бути ефективним тільки коли створюється з ініціативи «знизу», коли самі підприємства для підвищення своєї конкурентоспроможності приходять до необхідності об'єднання в кластер.

Кластерний підхід здатний самостійно принциповим образом змінити зміст державної промислової політики. У цьому випадку зусилля державних органів управління повинні бути спрямовані не на підтримку окремих підприємств і галузей, а на розвиток взаємин: між постачальниками та споживачами, між кінцевими споживачами та виробниками, між самими виробниками та урядовими інститутами тощо.

Таким чином, остаточні висновки виглядають абсолютно ліберальними: розвивати треба всі кластери, оскільки всі вони можуть виявитися перспективними для підвищення конкурентоспроможності. Очевидно, що не всі кластери будуть успішними, але це визначить ринок, а не рішення уряду. На ранньому етапі головним завданням уряду є поліпшення інфраструктури та усунення несприятливих умов, потім його роль повинна концентруватися на усуненні обмежень до розвитку інновацій.

Такий підхід принципово змінює принципи державної промислової політики. Особливо це відноситься до постсоціалістичних

держав. Це вимагає повної перебудови апарата державного управління, зміни менталітету місцевої влади, вимагає іншого зрізу інформації про стан справ в економіці – не за галузевим розрізом, а на рівні окремих ринків і компаній. Саме тому такий підхід ще не розглядається на державному рівні ні в Україні, ні в Російській Федерації.

Сьогодні в Україні існує декілька «спонтанних» кластерів, створених навколо ключових галузей промисловості (хімічна, нафтогазовий, металургія, машинобудування й ін.). Але ці структури ще дуже слабкі і навряд чи можуть зрівнятися з дійсними кластерами з добре налагодженою системою взаємозв'язків.

Що ж стосується розвинених держав, де використання кластерного підходу до управління економікою вже має певну історію.

Так, слід визнати, що повністю кластеризовані скандинавська промисловість, у США більше половини підприємств працюють за зазначеною моделлю виробництва – підприємства кластера перебувають в одному регіоні й максимально використовують його природний, кадровий й інтеграційний потенціал.

Ключові промислові кластери в Німеччині (хімія, машинобудування) і Франції (виробництво продуктів харчування, косметики) були оформлені ще в 50–60-і роки минулого сторіччя. У результаті взаємодія цілих груп галузей усередині кластерів сприяло зростанню зайнятості, інвестицій і прискорило поширення передових технологій у національній економіці.

Країни Європейського Союзу наслідують шотландську модель кластера, при якій ядром такого спільного виробництва стає велике підприємство, що поєднує навколо себе невеликі фірми. Існує й італійська модель – більше гнучке та «рівноправне» співробітництво підприємств малого, середнього й великого бізнесу.

Досвід цих країн показав, що кластерний підхід є основою для конструктивного діалогу між представниками підприємницького сектору та держави. Він дозволив підвищити ефективність взаємодії приватного сектору, держави, торговельних асоціацій, дослідних й освітніх установ в інноваційному процесі.

Кластери на регіональному рівні. Набагато більше широке поширення в постсоціалістичних країнах одержали кластерні принципи організації виробничої взаємодії на регіональному рівні. Цей підхід надає більші можливості як для підвищення конкурентоспроможності місцевого бізнесу, так і для підвищення ефективності економічної політики регіональної влади. У цей час підхід до регіонального розвитку, заснований на кластерах, усе більш активно починає входити в практику в Україні та Російській Федерації.

Прикладами потенційних російських кластерів можуть бути авіакоsmічні кластери в Москві та Самарі, інформаційно–телекомунікаційний кластер у Москві, харчові – у Москві, Санкт–Петербурзі та Білгородській області, суднобудівний – у Санкт–Петербурзі тощо.

В Україні з 1998 року реалізується Програма «Поділля Перший», у рамках якої в Хмельницькій області створені та діють перші регіональні кластери: кластер швейних підприємств, кластер сільськогосподарських і переробних підприємств, а також кластер будівельних компаній і виробників будматеріалів. Їхнє спільне функціонування привело до позитивних структурних змін у регіоні, головне з яких – зміна інвестиційного клімату.

Діюча в регіоні громадська організація «Поділля Перший» першою в Україні почала пропонувати та практично здійснювати кластерну концепцію менеджменту. Її діяльність дала поштовх до подальших робіт у цій області. Так, результатом досліджень, проведених у Тернопільській академії народного господарства, з'явився проект створення нових регіональних кластерів у Тернопільській області.

Аналогічні дослідження проводяться у Росії. Кластерний підхід все частіше використовується при розробці регіональних стратегій розвитку. Наприклад, у Петербурзі з 2000 року виконується спільний російсько–фінський проект «Довгострокова стратегія розвитку економіки Санкт–Петербурга». Теоретичною базою дослідження є модель «ромба» М. Портера. На її основі був проведений аналіз у галузях міської економіки, виявлені їхні взаємозв'язки, визначені конкуренти. При цьому враховувалися такі фактори, як існуюча структура неплатежів, дебіторська та кредиторська заборгованості, ступінь зносу основних фондів, наявність трудових ресурсів, можливість залучення інвестицій тощо.

У підсумку була створена модель основних міських кластерів. Сьогодні в Петербурзі їх кількість становить 9 одиниць: енергетичне машинобудування, суднобудування та судноремонт, харчовий, транспортний, туризм, деревообробка, програмне забезпечення й інформаційні технології, оптичне приладобудування, металургія.

Фінансовий сектор та утворення не ввійшли в цей список, оскільки за своїми показниками не дотягли до рівня кластера. Суднобудування й судноремонт, а також деревообробка були віднесені до потенційного типу кластерів через «неефективну інституціональну структуру», а також відсутності цілеспрямованої державної політики з їхнього формування.

Кластери та інноваційна політика. Важливою відмітною рисою кластера є його інноваційна орієнтованість. Найбільш успішні кластери формуються там, де здійснюється або очікується «про-

рив» у галузі техніки та технології виробництва з наступним виходом на нові ринкові ніші з новим товаром або новою послугою. У цьому зв'язку багато країн – як економічно розвинені, так і ті, що тільки почали формувати ринкову економіку – усе активніше використовують кластерний підхід у формуванні й регулюванні своїх національних інноваційних програм.

Наприклад, завдання з формування й зміцнення регіональних інноваційних кластерів у США було внесено до переліку найважливіших національних пріоритетів у доповіді Ради з конкурентоспроможності у 2001 р. Основною ідеєю американської інноваційної політики є «інвестування в технології – це інвестування в майбутнє Америки». При цьому на особливу увагу заслуговує визначення та підтримка інновацій, що забезпечують довгостроковий розвиток бізнесу. Тут можна виділити чотири основні форми державної інноваційної політики:

- пряма бюджетна підтримка розробки та впровадження нових технологій і товарів;
- непряма підтримка за допомогою податкової політики та за допомогою адміністративного регулювання;
- інвестиції в систему створення;
- підтримка критичних елементів господарської інфраструктури, необхідних для швидкого просування інновацій.

Велика увага в США приділяється створенню на базі університетів національної мережі центрів впровадження промислових технологій. Від цього заходу особливо виграє малий бізнес, що одержує доступ до сучасних технологій. Широке поширення знайшли різні кооперативні форми організації інноваційної творчості – від змішаного капіталу та розподілу ризиків до спільного використання дорогого устаткування. Нарешті підтримується й стимулюється створення інноваційних кластерів – феномен Кременевої долини.

Варто зазначити, що кластерний підхід створює прекрасну основу для створення нових форм об'єднання знань. Промислова політика з орієнтацією на кластери стимулює виникнення нових комбінацій факторів виробництва і непрямим образом підтримує їх, особливо в сфері освіти та науково-дослідних робіт, а також через посередницькі центри, що впроваджують інновації.

Наприклад, дуже важливу роль на європейському рівні грають такі програми кооперації, як «Єврика» («Eureka»). Вони поєднують потенційних партнерів, що не зуміли знайти необхідні їм додаткові знання на місцевому рівні. Зрозуміло, що певну роль у формуванні нових об'єднань відіграють і великі показові програми.

Декілька років потому у Європейському Парламенті стало актуальним питання створення Єдиного Європейського наукового простору (ЄЄНП), що є об'єктивним явищем й на сьогодні. Ре-

алізація цього проекту переслідувала три мети: по–перше, сприяння створенню оптимальних умов для проведення наукових досліджень у Європі; по–друге, підтримка заходів, що сприяють підвищенню результативності наукових досліджень; по–третє, посилення ролі Європи як інноваційного «плацдарму».

Слід зазначити, що в ЄС серйозно стурбовані тим, що інвестиції США і Японії в науково–технологічний розвиток усе більше перевершують аналогічні показники країн ЄС, і цей розрив постійно збільшується не на користь Європи. На думку відповідних Європейських Комісій, ЄС має шанс виправити положення, якщо об'єднає ресурси своїх країн, у кожній з яких у національній науковій політиці буде завершено реформування відповідно до єдиного європейського стандарту. Велику роль у цьому процесі приділяється розвитку інноваційних кластерів як усередині країн, так й у рамках ЄС.

Як приклад провідного досвіду, слід розглянути застосування кластерного підходу для розробки інноваційної стратегії в Нідерландах. Вся економіка країни була розбита на 10 «мегакластерів»: переробні галузі, хімічні галузі, енергетика, агропромисловий комплекс, будівництво, ЗМІ, охорона здоров'я, комерційні обслуговуючі галузі, некомерційні обслуговуючі галузі, транспорт. Аналіз «потоків знань» між кластерами дозволив виявити характерні риси інноваційних процесів. Виявилось, що 3 кластери (переробні галузі, комерційні обслуговуючі галузі й хімічні галузі) виступають «нетто–експортерами» знань в інші кластери. При цьому перші 2 є загальними «експортерами», що експортують знання в усі інші кластери.

Охорона здоров'я та некомерційні обслуговуючі галузі (у які є великі установи індустрії знань) теж є нетто–експортерами знань, хоча й у меншому обсязі. Наступні 2 кластери формують перелік нетто–імпортерів знань: будівництво й ЗМІ, останні 3 кластери (агропромисловий комплекс, енергетика й транспорт) мають досить самодостатній характер і генерують знання в основному для самих себе.

Такий аналіз не тільки дозволив одержати загальну картину розвитку інноваційних процесів, але й визначив основні пріоритети в інноваційній політиці держави.

Подібні дослідження стали з'являтися в Україні. Наприклад, розробка інноваційної політики Західного Донбасу, проведена в Дніпропетровському державному технічному університеті залізничного транспорту, базується на використанні кластерного підходу.

Таким чином, у світовій практиці усталися наступні основні форми стимулювання малих інноваційних підприємств, у тому числі й у рамках кластерних промислових систем:

- пряме фінансування (субсидії, позики), які сягають 50 % витрат на створення нової продукції та технологій (Франція, США);

- надання позичок, у тому числі без виплати відсотків (Швеція);
- цільові дотації на науково–дослідні розробки (практично у всіх розвинених країнах);
- створення фондів впровадження інновацій з обліком можливого комерційного ризику (Англія, Німеччина, Франція, Швейцарія, Нідерланди);
- безоплатні позички, що досягають 50% витрат на впровадження нововведень (Німеччина);
- зниження державних зборів для індивідуальних винахідників (Австрія, Німеччина, США);
- відстрочка сплати мита або звільнення від нього, якщо винахід стосується економії енергії (Австрія);
- безкоштовне ведення діловодства за заявками індивідуальних винахідників, безкоштовні послуги патентних повірників, звільнення від сплати мита (Нідерланди, Німеччина).

Таблиця. 15.2

Ранжирування країн за рівнем розвитку кооперації у сфері НДДКР між компаніями та університетами і міжфірмового співробітництва

Дослідницька кооперація (між компаніями й університетами)	Технологічна кооперація (між фірмами)
1. Фінляндія	1. Фінляндія
2. США	2. Японія
3. Швейцарія	3. Нідерланди
4. Швеція	4. Швейцарія
5. Нідерланди	5. США
6. Ірландія	6. Німеччина
7. Німеччина	7. Швеція
8. Данія	8. Данія
9. Бельгія	9. Норвегія
10. Японія	10. Ірландія
11. Норвегія	11. Франція
12. Великобританія	12. Бельгія
13. Ісландія	13. Ісландія
14. Франція	17. Італія
	18. Великобританія

У цілому за рівнем розвитку інноваційних зв'язків між різними компаніями та університетами країни світу розташовані у такому порядку (табл. 15.2).

Кластери та взаємозв'язок великого і малого бізнесу. У світовій практиці з'явилася тенденція – концентрація компанії на головних напрямках і делегування виробництва проміжних продуктів і сфери ключових послуг іншим, у тому числі малим, підприємствам. З урахуванням цієї тенденції створення кластерів впливає на малий бізнес.

Що стосується України, то ефективна реструктуризація колишніх «промислових гігантів» вимагає глибокої взаємодії і співробітництва між великим і малим бізнесом, владою, вузами, НДІ та іншими інститутами, і тут кластерний підхід надає необхідні інструменти та аналітичну методологію. Застосування кластерного підходу дозволяє досягати розширеного розвитку малого та середнього підприємництва.

Малі фірми, як правило, мають успіх за рахунок індивідуалізму й заповзятливості. Так що для них занадто тісне співробітництво з конкурентами, постачальниками або клієнтами може являти реальну загрозу.

Ось чому в таких підприємствах співробітництво, вимагає більше високого рівня стратегічного мислення керівників малих підприємств. Малим фірмам доводиться вирішувати, до якого ступеня вони готові йти на тривале тісне співробітництво, які знання прийдеться їм вносити зі своєї сторони, а які вони хотіли б притримати, – і все це вимагає високого рівня внутрішньої організації.

15.3. Перспективи формування кластерів у національній економічній системі

В економіці, де відбувається постійний розвиток виробництва, зростання факторних витрат під впливом більше продуктивних галузей неминуче приведе до зменшення кількості останніх. Можливість збереження національних позицій у різних галузях усередині країни буде різною, тому що їхня конкурентоспроможність опирається на різні детермінанти. Ті галузі й сегменти, у яких через меншу складність технологій і недостатню диференційність продукції ресурси використовують менш продуктивно, втратять свою конкурентну перевагу.

У процесі розвитку галузі інноваційна діяльність як важіль збереження конкурентних переваг сповільнюється або зовсім припиняється. У цьому випадку діючі детермінанти кластерів можуть знову привести галузь в той стан, коли вирішальну роль відігравали

факторні витрати. Однак несприятливі умови, якщо вони роблять свій вплив вибірково, повинні послужити поштовхом до вдосконалення виробництва. Країна може значною мірою втратити свої позиції в галузі, але в більше високорозвинених сегментах вони зберуться при наявності здорової конкуренції.

Мобільність технологій привела до виникнення думки, що в конкуренції на світовому ринку вирішальну роль починають відігравати факторні витрати. Хоча мобільність технологій і скорочує імітаційний лаг, фірми, що одержують технології з інших країн, відстають на цілі покоління. Більше того, саме спроможність до розгортання технологій, а не просто доступ до неї веде до зміцнення положення фірми. Розміщення та удосконалювання імпортованих технологій значною мірою залежать від національного «золотого перетину». Високий рівень конкурентоспроможності виявляється усе більше залежним не від виробничих факторів, а від здатності фірми створювати та застосовувати знання й технології. Розвиток інформаційних технологій, виробництво нових матеріалів, біоінженерія створюють умови для потоку нововведень і змін практично в кожній галузі.

Усе вище зазначене дає змогу виокремити кластер інноваційної активності, під яким розуміється сукупність базисних нововведень, сконцентрованих на певному відрізку часу та у певному економічному просторі. Кластерна форма організації інноваційної діяльності призводить до створення особливої форми інновації – «сукупного інноваційного продукту». Така інновація є продуктом діяльності декількох фірм або дослідних інститутів, що дозволяє прискорити їх поширення в рамках мережі взаємозв'язків у загальному регіональному економічному просторі. Крім того, наявність різних джерел технологічних знань і зв'язків полегшує комбінацію факторів досягнення конкурентних переваг і стає передумовою будь-якої інновації.

Об'єднання в кластер на основі вертикальної інтеграції формує не спонтанну концентрацію різноманітних технологічних винаходів, а певну систему поширення нових знань і технологій. При цьому найважливішою умовою ефективної трансформації винаходів в інновації, а інновації у конкурентні переваги є формування мережі стійких зв'язків між всіма учасниками кластера.

Із часом стає зрозумілим, що інвестиції скоріше приходять не туди, де є тільки необхідні загальні умови, такі як стимулююче законодавство й благочинна позиція влади, а саме туди, де є вже реальні приклади успішного бізнесу в даній галузі. Потенціал соціально-економічного розвитку відрізняється від регіону до регіону та залежить від безлічі факторів. Це вірно не тільки для України. Північ-

на Італія, промислово розвинена, має високий рівень життя, південна Італія, сільськогосподарська, – значно нижчий. У Канаді практично вся економіка зосереджена в стокілометровій смузі в прикордонній зі США зоні.

Варто підкреслити, що територіальна прив'язка кластера аж ніяк не означає замикання галузі на тій території, у межах якої розміщуються кластероутворюючі підприємства. Кластерізація мобілізує національні ресурси для підвищення конкурентоспроможності національних галузей у міжнародному масштабі.

Західний досвід показує, що кращі й більш швидкі результати можуть бути отримані лише за умов, коли формування кластера не надається стихії ринку та обставин, але стає предметом цілеспрямованої діяльності всіх зацікавлених сторін.

Створення на деякій території інфраструктурного комплексу підтримки інновацій є необхідною умовою для формування та розвитку виробничих кластерів. До складу такого інфраструктурного комплексу повинні входити системи інформаційного забезпечення, науково–технічної експертизи, фінансової підтримки, виробничо–технологічної підтримки, сертифікації наукомісткої продукції, просування науково–технічних розробок на ринок, підготовки й перепідготовки кадрів, а також координації інноваційної діяльності.

Кожна із цих систем повинна мати механізми реалізації своїх функцій у вигляді спеціалізованих або багатофункціональних організацій. Інфраструктурний комплекс науково–технічної та інноваційної діяльності повинен бути загальним для всіх господарюючих на території суб'єктів. Разом з тим спільність такої інфраструктури для всіх господарюючих суб'єктів припускає одночасно й можливість цільової спеціалізації її окремих організаційних елементів, наприклад, якщо на даній території розвиваються одночасно кілька виробничих кластерів. Закордонний досвід свідчить, що в створення регіональної структури інновацій вкладають свої ресурси як органи влади, так і зацікавлені підприємства.

Вивчення основних концепцій конкуренції й світового досвіду господарювання дозволяє зробити наступні висновки.

Розвиток міжнародної конкуренції привело до створення нових теорій формування конкурентних переваг, у рамках яких досягнення міжнародних переваг, розвиток конкурентоспроможності ґрунтується на детермінантах національного «золотого перетину» і функціонує у формі широких конкурентних кластерів галузей національної економіки. Світовий досвід використання цього способу розвитку показує, що він може бути використаний в процесі розбудови національної економічної системи.

Інноваційний кластер як найбільш ефективна форма досягнення високого рівня конкурентоспроможності є об'єднанням різних організацій (промислових компаній, дослідних центрів, органів державного управління, громадських організацій), що дозволяє використати переваги двох способів координації економічної системи – внутрішньофірмової ієрархії та ринкового механізму, що дає можливість більш швидко й ефективно розподіляти нові знання, наукові відкриття й винаходи.

Виникнення та розподіл кластерів і інноваційної активності є закономірними процесами. Тенденції щодо створення кластерів найчастіше мають спільну наукову або виробничу базу, більше того успішний розвиток кластера може бути гарантовано лише за умови, що наукова база дозволяє побудувати кластер не за спеціалізованим, а за диференційованим типом.

Виробнича структура кластера завжди більше вигідна, ніж галузева, тому що тут внутрішньофірмові зв'язки більше тісні. Кластер породжує ефект масштабу виробництва та певний синергетичний ефект, основою яких є наявність в особі однієї з фірм ядра інноваційного кластера для виробництва певного виду продукції або послуги.

Перевагою кластера є також «ефект охоплення», що виникає при існуванні фактора виробництва, що може бути використаний одночасно для виробництва декількох видів продукції. Цей фактор характеризується багатофункціональною природою. При угрупованні фірм у кластери ефект охоплення значно підсилюється, тому що виникає можливість використати багатофункціональний фактор на різних підприємствах при мінімізації транзакційних витрат, пов'язаних з його передачею.

Кластерна виробнича структура синтезує ефект синергії, що виникає на основі загальної стандартизації продукції. Таким чином, всі учасники кластера одержують додаткові конкурентні переваги під впливом сукупного впливу ефектів масштабу, охоплення й синергії. Механізм їх впливу наступний: неприбуткові підприємства кластера мають змогу перейти нижню границю рентабельності за допомогою спеціалізації, що забезпечує підвищення продуктивності праці та зниження собівартості продукції.

Інноваційна структура кластера сприяє зниженню сукупних витрат на дослідження й розробку нововведень за рахунок підвищення ефекту виробничої структури, що дозволяє учасникам кластера стабільно здійснювати інноваційну діяльність протягом тривалого часу.

Переваги існуючих теорій розвитку конкурентоспроможності апробовані на практиці. Досягнення більшості розвинутих еко-

номічних систем дозволяють зробити висновок про корисність розглянутих теорій і для розвитку конкурентоспроможності країн з перехідною економікою.

Глобалізація, поряд з розширенням знань про інновації, сильно змінила роль кластерів у конкуренції. Концепція кластера представляє новий спосіб бачення національної економіки, економіки регіону, а також вказує на нові можливості та напрями дій компаній, що прагнуть до підвищення конкурентоспроможності.

Ситуація в Україні загострилася настільки, що подальше зволікання з усуненням існуючих недоліків може привести до незворотних наслідків для держави і для окремих її регіонів. У зв'язку із цим виникла гостра необхідність у формуванні нової державної політики, заснованої на першочерговому посиленні ролі регіонів і створенні нових виробничих систем на основі мережевих структур – кластерів. Відомо, що швидкі глобальні зміни в економічному житті, сприяли появі принципово нових господарських взаємин, забажали нових методів взаємодії між владою, бізнесом і різними інститутами, при яких на відміну від колишнього, відсутній одна централізована сила.

Цей вид взаємин підприємці намагаються впровадити в Україні вже протягом майже 10 років – з 1997 р. Асоціація «Поділля Перше» приклала чимало зусиль для ознайомлення української громадськості з ідеями кластеризації, з технологіями підйому економіки регіонів за рахунок внутрішніх ресурсів, використання всіх можливих факторів, що дозволяють підвищити конкурентоспроможність вітчизняної економіки.

Сьогодні в асоціацію «Поділля Перше» входять 5 кластерів, які поєднують підприємців легкої та харчової промисловості, будівельної індустрії, туристичні фірми. Проводиться організаційна робота з формування ще декількох кластерів. Продовжується робота з формування продовольчого кластера у Хмельницькому, до складу якого ввійдуть підприємства харчової і переробної промисловості області, спільна діяльність яких спрямована на освоєння нових видів конкурентоспроможності продукції, яку можна було б реалізовувати під загальною торговельною маркою.

Швейні та трикотажні вироби підприємств швейного кластера регулярно представляються на різних виставках, конкурсах й ярмарках не тільки в Україні, але й за кордоном, одержуючи високу оцінку міжнародних експертів.

У будівельному кластері бере участь 27 підприємств, частина з яких спеціалізується на виробництві будівельних матеріалів, проектуванні, дизайні, будівництві. Вони забезпечують повний цикл будівництва зі задачею об'єктів «під ключ». Інші підприємства цьо-

го кластера надають торговельні, маркетингові, юридичні й інформаційні послуги. За рік діяльності цього кластера його членами було освоєно більше десятка великих об'єктів й у перспективі ще більше їхнє число навіть за межами регіону.

Динамічно розвиваються харчовий і туристичний кластери в Кам'янець Подільському Хмельницької області, де лише за 1 рік їхньої роботи освоєно кілька десятків нових продуктів, що відбивають специфіку регіону й цієї унікальної території. У середині 2001 р. виник у Грициві (районний центр Хмельницької області) перший в Україні кластер еко–агро–туризму, що має більші можливості для розвитку свого рекреаційного й туристичного потенціалу. Готується формування ще в одному районному центрі Хмельницької області – Стара Синява – молочного кластера, у рамках якого об'єднують зусилля фермери, постачальники молока, переробними підприємствами молока, виробники сирів й іншої продукції, а також дослідні організації, пов'язані з розробкою нових видів молочної продукції. Етапи розвитку Асоціації «Поділля Перше» показують, що кластерна модель стала новою перспективною виробничою системою, що має за мету підвищення ефективності реалізації програм соціально–економічного розвитку як окремих регіонів, так і країни в цілому.

За часів переходу України до ринкових відносин необхідно відтворити умови в сферах соціально–економічного життя для створення новітніх інноваційних структур, а саме інноваційних кластерів. Нами було надано визначення «інноваційний кластер» та запропоновано його структуру³ (рис. 15.2).

Отже, інноваційний кластер – це об'єднання різних суб'єктів суспільного життя (промислових компаній, дослідних центрів, органів державного управління, громадських організацій), що дозволяє використати переваги двох способів координації економічної системи – внутрішньофірмової ієрархії та ринкового механізму, що дає можливість більш швидко і ефективно використовувати нові знання, наукові відкриття і винаходи.

Необхідність інноваційних кластерів доведена багаторічною практикою їх діяльності у багатьох промислово розвинутих країнах і тими вигодами, які можуть отримувати від їх розміщення на певній території.

Для держави загалом діяльність інноваційних кластерів визначає таке.

1. Масштаби і темпи розвитку наукомістких галузей економіки.
2. Місце країни у міжнародному поділі праці.
3. Можливість рівноправного економічного співробітництва з розвинутими країнами.



Рис. 15.2. Структура інноваційного кластера

4. Масштаби притоку зарубіжного капіталу.
5. Можливості експорту та валютні надходження.
6. Рівень життя населення і т.д.

Світовий досвід свідчить, що важливу роль у трансформації господарського механізму, інтенсивності його структурної перебудови відіграє розвиток венчурного бізнесу, що сприятиме не тільки збереженню, а й зростанню інноваційного потенціалу. З одного боку, інноваційний потенціал підприємства – це ступінь її готовності виконувати задачі, які забезпечують досягнення встановленої інноваційної цілі, тобто ступінь готовності до реалізації інноваційного проекту або програми інноваційних перетворень та впровадження інновацій, з іншого, інноваційний потенціал – сукупність різних видів ресурсів, включаючи матеріальні, фінансові, інтелектуальні, науково-технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення інноваційної діяльності.

Прийшов час для впровадження в вітчизняну практику методів кластерного аналізу, що є потужним засобом для забезпечення процесу сталого розвитку, як країни, так і регіонів. Кластерний аналіз дозволяє окреслити межі інтеграції всіх головних інструментів політики економічного розвитку, наявних у руках урядів. Для розвитку різних інструментів кластерної політики необхідно використати комплексний підхід, що включає в принципи управління процесом кластеризації елементи політики залучення прямих інозем-

них інвестицій, розвитку навичок і майстерності, створення венчурних структур, фінансової й експортної стратегії.

Яка із зазначених стратегій більше потрібна на певному етапі або вони поєднуюватимуться, цілком залежить від природи кластера. Найбільше важливо при цьому те, що за допомогою кластерного аналізу політики та законодавці аналізують специфічні потреби території або регіону і на основі цього визначають шляхи подальшого розвитку цілісної єдиної стратегії, опираючись на яку можна прийняти виклики глобалізації.

Як і у більшості сфер місцевого економічного розвитку, економічна політика повинна підтримуватись загальносвітовими економічними правилами, які вироблені для конкретних ситуацій. Кластерна політика повинна привести до підвищення конкурентоспроможності економіки України, поліпшення якості загальнонаціональної й регіональної політики та державної діяльності в цілому.

У свою чергу законодавчі органи мають змогу закріпити переваги існуючих або виникаючих кластерів різними способами. Необхідно забезпечити закріплення й перетворення в стійкий процес того поживлення регіональної економіки, що досягається за рахунок мережевої моделі організації виробничих процесів. Світовий економічний досвід останніх десятиліть і досвід Поділля підтверджує, що для розвитку економіки України необхідно використати в подальшій практиці розвиток вискоєфективних кластерних структур як територіальних об'єднань взаємозалежних підприємств, для чого необхідно таке.

1. Розробити національну програму на найближче десятиліття підвищення конкурентоспроможності економіки України на базі кластерних моделей. Програма повинна передбачати розробку окремих регіональних (навіть муніципальних) програм, заснованих на кластерних ініціативах. Акцент повинен бути зроблений передусім на розробці регіональних програм у регіонах, де вже існують, але поки ще не оформились остаточно організаційно, зокрема гірничо-металургійні кластери в Донецькому регіоні, машино-технічні кластери в центральному регіоні, трансграничні кластери хімічних технологій у Поліссі та еко-туризму в регіоні Карпат. Більші перспективи трансграничної кластеризації з російськими підприємствами має Слобожанщина.

2. Забезпечити вдосконалення законодавства в області підтримки розвитку підприємництва та створення сприятливого ділового клімату. У цьому зв'язку акцент повинен бути зроблений на вивченні законів, правил і норм, прийнятих у країнах, що зуміли досягти успіхів в економічному розвитку за рахунок інтенсивної

кластеризації в регіонах. На особливу увагу заслуговує виключенню з нашого законодавства норм і правил, що гальмують розвиток інноваційної діяльності, обміну інформацією й технологіями, формування нових ринкових можливостей, створюваних кластерними структурами.

3. Створити національний механізм із регіональними його підрозділами для консультацій та обміну досвідом, постійного моніторингу і підтримки створення кластерів і мережевих структур у регіонах. Подібні механізми створені, практично, у всіх країнах ЄС.

4. Сформувати національну науково–методичну Раду з регіональними відділеннями з питань нових мережевих виробничих систем на основі кластерів.

5. Забезпечити створення в країні системи навчання фахівців – орієнтованих на створення і зміцнення нових виробничих кластерних систем, що враховують специфіку, потреби і перспективи розвитку регіонів, – здатних працювати на підприємствах у кластерних системах, особливоінноваційних, випускаючи наукомістку продукцію світового рівня.

6. Забезпечити вдосконалення статистичної системи обліку, здатної в найближчому майбутньому включити в себе специфічні дані, що ставляться до із кластерів у регіонах.

7. Міністерству економіки необхідно підготувати рекомендації для всіх міністерств і відомств щодо сприяння регіонам у формуванні в них програм кластеризації, а також забезпечити координацію робіт міністерств, регіональних адміністрацій в області прогнозування й створення в них нових виробничих систем, визначення ефективних шляхів підвищення конкурентоспроможності економіки регіонів й, відповідно, країни в цілому.

8. З метою розвитку регіональних фінансових ринків, що відповідають структурам варто вивчити досвід різних держав у галузі мобілізації регіональних і місцевих фінансових джерел, безперешкодного залучення зовнішніх інвестицій у кластерні утворення (технополіси, бізнес–парки й інкубатори, експортоорієнтовані зони й ін.), розвитку регіональних банків і кредитних союзів.

9. Формування кластерних структур здійснюється лише на основі довіри, широкій кооперації й громадської згоди, тому доцільно вивчити світовий досвід використання можливостей нових виробничих систем по створенню нових робочих місць, підвищенню продуктивності праці, впровадженню діючих форм мотивації праці, корінного поліпшення соціального клімату й розвитку громадської згоди в регіонах і на цій основі підвищення конкурентоспроможності регіонів, їхньої привабливості для портфельних і прямих іноземних інвестицій.

15.4. Критерії оцінки ефективності кластерних систем

Визначення ефективності створення і функціонування кластерів є основною умовою їх формування. Значимість обґрунтованих параметрів ефективності кластерних систем визначається необхідністю забезпечення високого рівня економічної взаємодії економічних суб'єктів, що створює передумови успішного розвитку національної економіки. А результативність функціонування кластерних систем дозволяє не тільки визначити ефективність роботи складових елементів кластера, але й розрахувати соціально економічний ефект, необхідний для інтенсифікації соціально-економічного розвитку країни.

Ефективне функціонування регіональних кластерів є важливим кроком в обґрунтуванні економічної доцільності функціонування суб'єктів, базовим об'єктом регіонального розподілу праці, передумовою формування національних та міжнародних кластерних систем.

В економічній літературі питання ефективності кластерних утворень висвітлено сьогодні недостатньо. Економісти пропонують безліч різноманітних підходів щодо оцінки ефективності кластерних систем в залежності від класифікаційних критеріїв. Проте проблема полягає в створенні системи комплексної, універсальної оцінки результативності інтеграційної взаємодії суб'єктів кластерізації на основі урахування їх економічних інтересів.

Для правильного визначення найважливіших напрямків підвищення економічної ефективності кластерної діяльності необхідно насамперед виділити **рівні** оцінки результатів створення і функціонування економічних кластерів. Найвищим рівнем є аналіз політекономічного значення кластерізації. Він показує соціально-економічний механізм інтеграційних процесів, що відбуваються у суспільстві, і ідентифікацію економічних інтересів учасників коопераційних взаємовідносин.

Такий підхід дозволяє на основі співставлення індикаторів розвитку соціально-економічної системи за різні періоди визначити ефект кластерізації в контексті інтенсифікації економічного розвитку і удосконалення суспільства.

Другий рівень оцінки ефективності кластерів полягає в визначенні результативності функціональних систем підприємництва, зокрема міжгалузевої інтеграції, взаємодії форм і видів бізнесу, поглиблення і інтернаціоналізації коопераційних зв'язків. З цих позицій ефективність кластерів визначається рівнем інтенсивності міжгосподарських стосунків та ефектом збільшення доходності галузей та науково-виробничо-комерційних об'єднань.

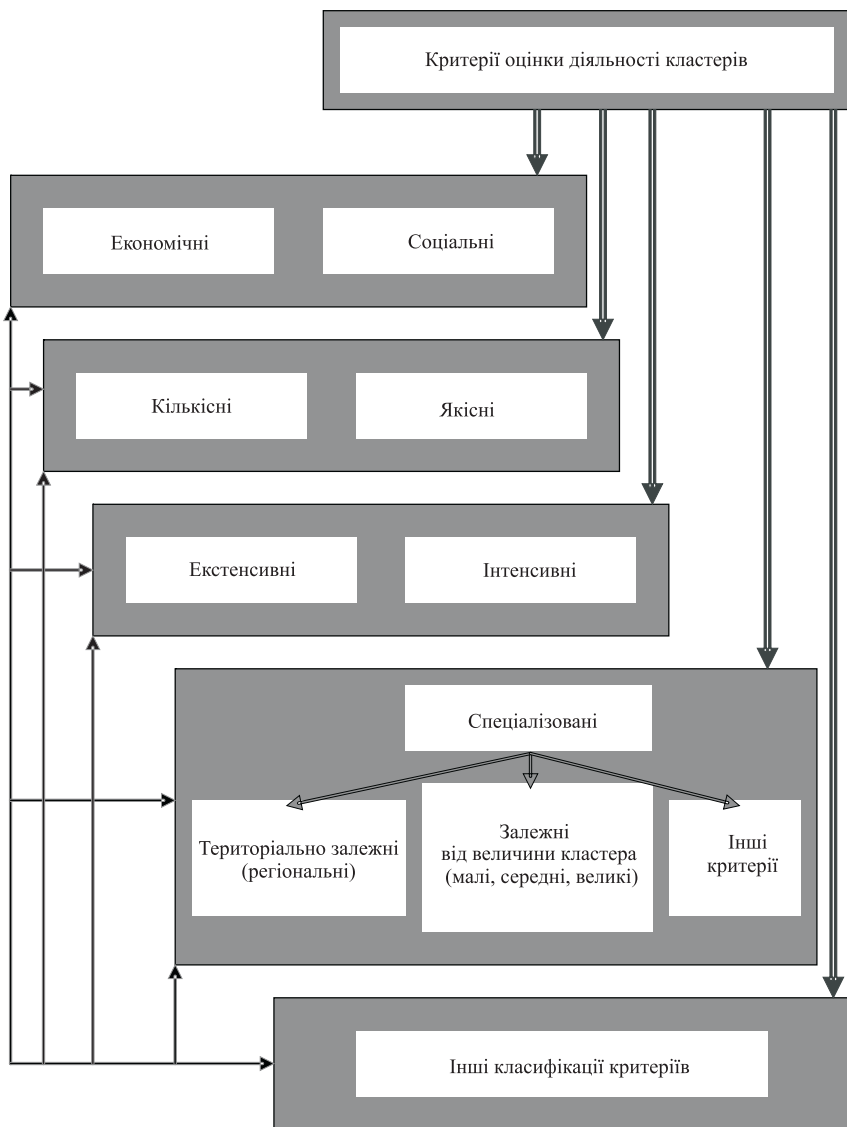


Рис. 15.3. Класифікація критеріїв оцінки ефективності кластерів

Третім рівнем до визначення ефективності процесів кластеризації є дослідження економічних переваг функціонування підприємства у складі територіального або галузевого кластера. Головним завданням цього підходу є обрахування ефекту залучення економічного суб'єкта до кластерної системи і визначення природи його внутрішніх еко-

номічних інтересів як чинника інтеграційних устремлінь. Індикаторами в цьому разі слугують основні економічні показники розвитку підприємства, розглянуті в порівняльній динаміці.

На всіх рівнях можуть застосовуватись різні **критерії** ефективності кластера в залежності від завдань аналізу. Як показує практика, визначити максимально об'єктивну оцінку ефективності можна лише за умов комплексного використання сукупності взаємопов'язаних і узгоджених критеріїв⁴ (рис. 15.3).

Обґрунтування критеріїв ефективності функціонування кластерних систем необхідно для визначення основних індикаторів, які мають визначені параметри і дозволяють визначати його кількісно та якісно на всіх рівнях дослідження кластера. Оскільки ефективною діяльністю кластерів можна вважати тільки за умови, що результат від їх створення та функціонування буде позитивно корелювати з витратами і значно перебільшувати доходність «докластерного» періоду, співвідношення цих **індикаторів** повинно відповідати наступній залежності:

$$\text{Ефективність} = \frac{\text{Витрати}}{\text{Результат (ефект)}}$$

Але така оцінка буде не повною, адже визначення ефективності діяльності кластера має суттєві відмінності від оцінки ефективності підприємства. Діяльність кластерного об'єднання оцінюється на основі комплексного аналізу кінцевих підсумків його ефективності. Економічна суть ефективності кластера полягає в тому, щоб при комплексному підході на кожну одиницю витрат домогтися істотного збільшення прибутку, ніж за разового підходу кожного окремого підприємства. Тобто якщо вивчити цю проблему більш детально, стає зрозумілим, що ефективною діяльністю кластера, як ми бачимо на рис. 15.4, можна вважати тільки за тих умов коли у процесі функціонування кластера підвищується ефективність не лише окремих підприємств, а й кластера в цілому.

Комплексна оцінка ефективності кластерної діяльності визначається в результаті інтегрального поєднання показників, сформованих на основі різних класифікаційних підходів до критеріїв оцінки: соціально–економічних цінностей, якісних та кількісних параметрів, факторів екстенсивного та інтенсивного розвитку тощо.

Соціально–економічні критерії

Слід зазначити, що при оцінці соціально–економічної цінності кластера варто враховувати не тільки економічні, але і соціальні індикатори, особливістю яких є те, що вони, як правило, не піддаються і кількісному виміру, і якісній характеристиці.

До економічних індикаторів можна віднести наступні показники.

– *Продуктивність «живої праці»*, що дорівнює співвідношенню результату виробництва та середньорічної кількості зайнятих на виробництві.

– *Фондовіддача* (співвідношення ефекту та середньорічної вартості основних виробничих фондів).

– *Матеріалоємність* (співвідношення прямих матеріальних витрат та величини результату виробництва).

– *Ефективність використання всієї сукупності виробничих витрат* (співвідношення результату та величини поточних виробничих витрат).

– *Інтегральний показник* економічної ефективності діяльності кластера.

Ці показники є актуальними й важливими у визначенні ефективності кластерної діяльності, адже саме завдяки їх врахуванню економісти мають об'єктивну кількісну оцінку, що може показати вигоду від створення кластера – чи підвищився рівень рентабельності кожного окремого підприємства після того, як воно стало учасником об'єднання.

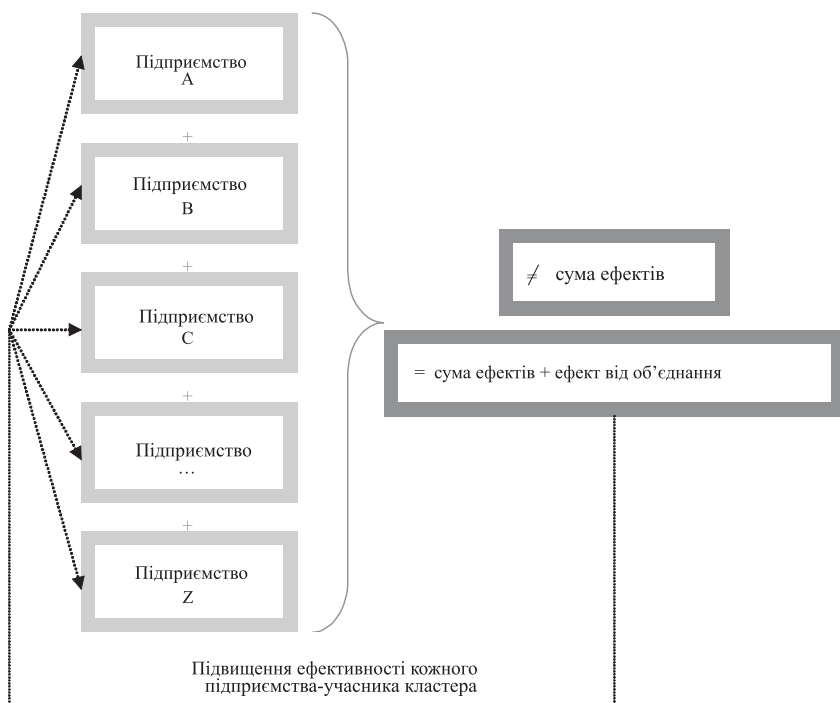


Рис. 15.4. Ефективність діяльності кластера

До соціальних індикаторів можна віднести такі показники як зростання кількості зайнятих, зростання заробітної плати, підвищення рівня освіти та кваліфікації робітників тощо. Саме завдяки соціальним чинникам можна стверджувати, що кластерні об'єднання ефективні не лише у промислово–внутрішньому плані, а й у політично–регіональному.

Як приклад впливу кластера на соціальний аспект розвитку регіону можна привести севастопольський кластер «Водні ресурси», сформований 19 січня 2005 р. у Севастополі. У його склад увійшли представники бізнесу, влади, громадських організацій і науки. Сьогодні цей кластер функціонує як самостійна структурна одиниця в складі Асоціації «АУРА». При активній підтримці управління водного господарства і головного управління економіки Севастопольської міської держадміністрації, Севастопольської торгово–промислової палати членами ініціативної групи була проведена робота по створенню економічно–екологічного кластера. До складу ініціативної групи увійшли представники науки і виробництва, енергійних, творче мислячих підприємців, які здатні не тільки бачити, але і вирішувати проблеми, пов'язані з забезпеченням населення Севастопольського регіону питною водою, очищенням і відводом стічних вод, що дає реальну можливість, відродити економіку міста на якісно іншому рівні. Використовуючи вищу форму кооперації, що лежить в основі кластерів для об'єднання ініціативи мас, активізації діяльності громадських організацій, національних суспільств, організацій і установ (освітньої й історико–культурної спрямованості), стає можливим підвищити конкурентоспроможність регіону, відкрити нові робочі місця, забезпечити курси підвищення кваліфікації для працівників, що дає створити якісно новий продукт. Дуже важливо, що в рамках даного напрямку представники міської науки можуть на практиці випробувати свої теоретичні розробки.

Якісні та кількісні критерії

Вимір економічної ефективності кластерної діяльності вимагає її якісної і кількісної оцінки, тобто визначення критеріїв оцінки і показників ефективності виробничих процесів і всього суспільного виробництва. Якщо представити кластер у вигляді сукупності ланцюгових зв'язків горизонтального і вертикального спрямування, тоді правильно обраний критерій повинен виражати інтегровану сутність економічної ефективності горизонтальної і вертикальної інтеграції, що розвивається на основі виробничої, науково–технічної, комерційно–збутової і загально–управлінської кооперації. Такий критерій має бути достатньо універсальним, тобто єдиним для всіх суб'єктів ланцюгового зв'язку.

Стосовно кластерної діяльності *кількісні критерії* – це критерії, що допомагають у збільшенні загального корисного ефекту від створення кластера; *якісні критерії* – це критерії, збільшення корисного ефекту від кооперування взаємовідносин учасників кластера.

Екстенсивні та інтенсивні критерії

Слід також не забувати про екстенсивні та інтенсивні критерії оцінки ефективності кластерної діяльності, які ми можемо розглянути на рисунку 15.5.



Рис. 15.5. Співвідношення екстенсивних та інтенсивних показників ефективності кластера

Кластери дозволяють створити організаційні передумови, економічні і соціальні мотивації для творчої праці вчених, конструкторів, інженерів, робітників. Корінні перетворення в техніці і технологіях, мобілізація всіх технічних і організаційних, економічних і соціальних факторів створюють передумови для значного підвищення продуктивності праці. В середині кластера існує можливість впровадження новітньої техніки і технології, широкого застосування на виробництві прогресивних форм наукової організації праці, підвищення культури виробництва, зміцнення порядку і дисципліни, стабільність трудових колективів, що прямо впливає на підвищення ефективності використання людського капіталу.

Кластеризація створює режим економії за рахунок об'єднання можливостей всіх підприємств та знаходження найбільш ефективного виду виробництва. В середині кластера забезпечується висока ефективність використання конструкційних і інших матеріалів, сировинних і паливно–енергетичних ресурсів, створення і застосування високоефективних маловідходних і безвідходних технологічних процесів. В даний час Україна використовує ресурсів (палива, електроенергії, металу) в розрахунок на одиницю національного доходу набагато більше, ніж усі розвинені країни. Це призводить до дефіциту ресурсів, а при великих обсягах виробництва – змушує нарощувати сировинну і паливно–енергетичну базу. Кластеризація дає можливість при тих самих витратах отримати набагато більший результат, що автоматично збільшує економічний ефект.

Одним із важливих наслідків ефективного функціонування кластерів виступає удосконалення структури економіки, стимулюючи галузі, що забезпечують інтенсивний розвиток національної економіки і успішне рішення соціальних задач, поліпшення пропорцій між виробництвом засобів виробництва і предметів споживання, галузями АПК, прискорення темпів розвитку наукоємних галузей і сфери високих технологій, інвестиційної віддачі.

Специфічні критерії

Оцінка економічної ефективності функціонування кластерів потребує також застосування специфічних вимірів. До них можна віднести параметри, обґрунтовані регіональним розміщенням, галузевою специфікою та організаційною будовою кластера. Регіональне розміщення кластера вже автоматично є чинником підвищення його ефективності. Адже ресурси виробництва(особливо природні) зазвичай розподілені по районах і саме тому їх раціональне використання залежить від регіональної орієнтації виробництва. Тут також важливим є те, що історично та технологічно існує низка стійких регіональних відмінностей у виробництві, що пов'язані з кліматичними умовами та з рівнем освоєння тієї чи іншої території (регіону).

Обумовленість регіонального розміщення кластера передбачає наявність специфічних відмінностей в оцінці соціальних наслідків. Наприклад, рівень вимог і реального задоволення соціальних потреб, як то зміни в рівні життя та споживчих мотиваціях жителів, вимоги до кваліфікації та освіти тощо, у великому місті відрізняється від аналогічних в невеличкому селищі. Успішно функціонуючі регіональні кластери піднімають рівень соціальних вимог за рахунок:

- збільшення кількості й потенціалу створення робочих місць;
- ефективного споживання ресурсів кожного окремого регіону залежно від його специфіки та спеціалізації;

– впливу на розвиток допоміжних чи зв’язаних галузей у кластері;

– розвитку соціальної інфраструктури.

Розглядаючи питання про ефективність кластерів, необхідно приділяти увагу обґрунтуванню розмірів кластерних утворень. Залежність між розміром й ефективністю діяльності з погляду економічної теорії впливає на результативність інтеграційної взаємодії суб’єктів кластера. Великі розміри підвищують ступінь формалізації об’єднання і зменшують здатність до змін. В той же час, великі кластери можуть мати значну владу на ринку, можуть використовувати ефект масштабу, користуючись потужною ресурсною базою, формувати регіональне лобі тощо. Малі кластери, що об’єднують лише декілька зацікавлених учасників, є більш оперативними і специфічними, здатними активніше реагувати на запити ринку. Проте і великі, і малі кластери мають певні організаційно–економічні переваги, які сприяють примноженню економічного ефекту від інтеграційної взаємодії суб’єктів, а також низку недоліків, які необхідно усвідомлювати і долати шляхом удосконалення форм і методів підприємницької діяльності. Тому фактично можна зробити висновок про відсутність прямої залежності між розміром кластера і ефективністю його функціонування, що, однак, робить необхідним пошук оригінальних і взаємоприйнятних форм об’єднання зусиль економічно зацікавлених учасників.

Це принципове положення є важливим для обґрунтування засад діяльності невеликих регіональних кластерів, які мають на меті вирішення специфічних виробничо–комерційних проблем певного спрямування і створюють організаційно–економічні умови для розвитку малого і середнього бізнесу. Кластерізація такого роду не тільки приумножує ефект від взаємодії диверсифікованих виробництв, але й сприяє індивідуальному розвитку підприємств малого і середнього бізнесу, підвищенню їх конкурентоспроможності і активному залученню до загальнодержавних процесів інтенсифікації економіки.

Найпопулярнішими галузями, що пов’язані зі створенням ефективних кластерів в Україні є швацька, будівельна, харчова, туристична. З урахування перспектив розвитку вугільної енергетики створено навчально–науково–виробничий комплекс «Вугілля» на базі потужної вугільної компанії «Шахта Червоноармійська–Західна № 1». Це сучасне конкурентоспроможне підприємство, яке працює в кооперації з енергетиками і металургами, а також інтегрується з проектним інститутом «Донгіпровуглемаш», Українським інститутом рудничного і вибухозахисного електрообладнання (Донецьк), трестом «Донецькшахтопроходка». Аналогічні кластери створено також в машинобудуванні та інших галузях.

Взаємоспрямована кластеризація на національному рівні сприяє формуванню ефективної системи узгоджених соціально–економічних змін і підвищенню конкурентоспроможності національної економіки за рахунок:

- оптимізації виробничих процесів і науково–дослідних робіт, посиленню сукупного підприємницького потенціалу учасників кластера;
- раціональному використанню наявних ресурсів і полегшенню доступу до індивідуально недоступних цінностей (технологій, рідкісних матеріалів, управлінського досвіду);
- утримання високої фінансової стабільності кожного окремого підприємства – учасника кластера за рахунок фінансової стійкості і незалежності партнерів;
- забезпечення виробничо–технологічної незалежності кластера і досягнення високої конкурентоспроможності його технологічного потенціалу в умовах конкурентно напруженого ринкового середовища;
- інноваційного менеджменту, що передбачає використання новітніх управлінських технологій;
- удосконаленню організаційної структури і оптимізації функціональних проявів і партнерських зв'язків;
- підвищенню знань та навичок персоналу різного рівня через внутрішньокластерну систему підвищення кваліфікації, міжпартнерських стажувань і реалізацію принципів корпоративної культури;
- адекватного правового захисту інтелектуальної власності і всіх аспектів діяльності кластера;
- забезпечення високого рівня інформаційного середовища кластера і т.п.

Як висновок можна сказати, що ефективність кластерної діяльності полягає у тому, що подібні об'єднання впливають не тільки на окремі підприємства, але і на економіку регіону в цілому. Вони створюють основу для залучення іноземних інвестицій, могутнього розвитку підприємств малого і середнього бізнесу, навчання широкого кола підприємців, підвищення гнучкості і мобільності компанії, створення широкого спектра мережевих структур. Кластери одночасно виступають і як форум, у рамках якого ведеться діалог між діловими, урядовими і науковими колами про шляхи реалізації конкурентних переваг у рамках міста, району, регіону, країни і навіть на наднаціональному рівні.

Успішне функціонування кластерів обумовлене активною взаємодією трьох основних сил суспільства: (1) бізнесу (підприємницької структури, товариства, комерційні банки); (2) державних і не-

державних інституцій (університети і наукові центри, громадські організації, торгово–промислові палати); (3) влади (місцеві органи влади, податкові адміністрації, регуляторні структури). Ефективність їх відокремленого існування і інтеграційної взаємодії впливає на результативність розвитку підприємництва, державного регулювання економіки, інтенсивність міжнародних зв'язків, що проявляється через оптимізацію галузевої структури виробництва, удосконалення законодавства, зниження рівня корупції і монополізації тощо. Таким чином, активізація кластерної взаємодії учасників територіального ринку створює передумови для формування ринкових відносин в національному масштабі і прискоренню соціально–економічного розвитку економічної системи.

Кластери створюють унікальне середовище для розвитку інноваційної діяльності, підвищення продуктивності і рентабельності сектору малих і середніх підприємств. Створення й успішний розвиток кластерних структур неможливі без таких аспектів творчого підходу до управління, як:

– *ініціатива*, яка передбачає застосування творчої ініціативи впливових людей з–поміж підприємців, представників влади, громадських лідерів, керівників навчальних закладів, здатних своїм авторитетом, розумом, організаційними здібностями і знаннями згуртувати, зацікавити і реально довести корисність нових форм взаємодії;

– *інновація*, представлена застосуванням сучасних технологій у виробництво, управлінні, науковому розвитку;

– *інформація*, що характеризується організацією динамічних інформаційних потоків;

– *інтеграція*, яка є основою застосування нових технологій взаємодії економічних суб'єктів на галузевому і територіальному рівнях на засадах кооперації;

– *інтерес*, що є рушійною силою і основною умовою підприємництва.

Вплив перелічених аспектів дозволяє тільки відбутися кластера, але і підтримувати його життєздатність, самодостатність, ефективне функціонування.

Таким чином, формування економічних кластерів є важливим і об'єктивно обумовленим процесом, який сприяє удосконаленню організаційно–виробничої структури економіки і поліпшенню динаміки її розвитку. Це є передумовою формування національних конкурентних переваг за рахунок оптимізації використання економічного потенціалу суспільства.

Тому визначення результативності функціонування кластерних систем є важливим чинником

Семирічний досвід впровадження і розвитку територіальних та галузевих кластерних систем в Україні підтверджує необхідність пошуку підвищення ефективності інтеграційних зусиль, які сприяють росту регіональної, національної та міжнародної конкурентоспроможності.

Висновки до розділу

Кластери як активний та перспективний вид організації виробничо–комерційної взаємодії економічних суб'єктів виступають каталізатором позитивних соціально–економічних зрушень і зростання ефективності суспільного виробництва. Ґрунтовний аналіз доводить необхідність комплексної оцінки ефективності процесів кластеризації на основі застосування численних індикаторів результативності ефективності кластерної діяльності. Комплексна оцінка здійснюється на основі загального та специфічного аналізу показників та критеріїв, що в сукупності з іншими елементами економічного розвитку дозволяє ефективно посилювати конкурентні позиції економічних суб'єктів і забезпечувати ефективне функціонування кластерних систем всіх типів та рівнів.

Джерела та коментарі

¹Макогон Ю. В., Медведкин Т. С. Предпосылки построения инновационной модели экономики Украины в условиях интеграции // 36. наук. пр. міжнар. наук.–практ. конф. 20–21 січня 2005 р. – Донецьк: ДонДУЕТ, 2005. – С. 141–144.

²Конкурентоспроможність національної економіки / За ред. д-ра екон. наук Б. Є. Кваснюка. – К.: Фенікс, 2005. – С. 140–141.

³Макогон Ю. В., Медведкин Т. С., Майорова І. М. ГМК України на зовнішніх ринках: стан і перспективи // Економіка України. – 2005. – № 4. – С. 72–81.

⁴Михайлова Л. А. Практический инструментарий оценок эффективности взаимодействия промышленного предприятия и розничной торговой фирмы: анализ отечественного и зарубежного опыта: Препринт. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2001. – 19 с.

ЧАСТИНА V

**РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ
РОЗВИТКУ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ**

16.1. Регіональні асиметрії в світовій економіці

Характерною рисою сучасного процесу глобалізації світового господарства стало посилення в ньому регіональних суперечностей, які перестали бути суто національною чи локальною проблемою, а у багатьох випадках їх розв'язання перемістилося на наднаціональний рівень. Це призвело до формування принципово нових підходів у регулюванні диспропорційності та відходу від політики нівелювання, за якої штучно стримувався розвиток одних регіонів і стимулювався – інших. Загальновідомі наслідки такої дії: ущемлення прав людей, які прагнули жити там, де їм більше подобалося, масштабне транспортне будівництво у віддалених районах, потреби в якому не було, великі фінансові дірки в соціалістичній економіці, яка прагнула зробити рівномірним розподіл продуктивних сил суспільства будь-якою ціною. Разом з тим, регіональні моделі західних країн також виглядали доволі строкатими, а питання про вплив урядів на ситуацію в регіонах завжди зводилося до розподілу і перерозподілу бюджетних коштів в широкому спектрі підтримок від політики «хай виживає найсильніший» до повної підтримки маргінальних чи маргіналізованих територій (ця політика нерідко називалася «стимулювання споживачьких поглядів»). Проте механізми та інструменти наднаціонального, національного та регіонального регулювання виявилися недостатніми для збалансованого економічного зростання різних за розмірами локальних таксонів.

Планетарна ідентифікація основних регіональних проблем, на нашу думку, чітко визначається на чотирьох рівнях:

- **глобальному**, де означають посилення диспропорцій у розвитку окремих держав та їх країнових коаліцій, що дозволяє чітко ідентифікувати фази розвитку суспільства починаючи від традиційного до постіндустрального;

• **наднаціональному**, на якому визначаються механізми та інструменти регулювання асиметрії регіонального розвитку інтеграційного угруповання;

• **країновому**, де розробляється така модель регіональної політики, яка значною мірою визначає характер та цілі регулювання внутрішнього розвитку найбільших таксономічних одиниць за допомогою прямих та опосередкованих засобів впливу держави;

• **локальному**, на якому здійснюється компліментарний вплив на різні за своєю ієрархією регіони з метою долання таких критичних рівнів асиметрії, які могли б загрожувати територіальній цілісності держави;

• **інтегральному**, що об'єднує всі попередні рівні та визначається системний характер впливу різних за спрямуванням та підпорядкуванням фондів, національних та наднаціональних структур на низовий регіон чи їх групи.

Аналіз методологічних підходів західних економістів щодо конкретизації поняття «регіон» є також доволі суперечливим і таким, що визначає хіба що розмаїття думок. Наприклад А. Леш, У. Айзард, Л. Мозейс, Е. Гувер¹ визначали регіон як просторове формування в межах існуючого адміністративно-територіального поділу країни, основу якого мала складати оптимізація притаманної тодішньому суспільству господарської моделі. Інакше кажучи, на думку згадуваних вище авторів, гармонізація відносин між урядом та приватним капіталом в плані недопущення «негативних змін» повинна становити сутність регіональної політики. Дещо новий акцент на цю дефініцію був запропонований шведським економістом Б. Оліном, який суттєво модифікував теорію торгівлі, звернувши особливу увагу на просторові фактори розміщення виробництва та ту роль, яку відіграють певні територіальні утворення у міжнародній торгівлі.² Саме після виходу його праці «Міжрегіональна та міжнародна торгівля» можна вважати що до поняття «регіон» було додано нове тлумачення його міжнародної складової, а відтак і початок з 1967 року нового періоду дослідження, в якому чільне місце посідають зовнішньоекономічні, інтеграційні та інші аспекти функціонування тих чи інших територій.

У подальші роки підходи до визначення поняття «регіон» у світовій науці визначали такі тенденції:

• чітка національна ідентифікація, зумовлена історичними та економічними чинниками та офіційно закріплена в законодавстві країни (Японія, Китай, Індія);

• конвергенція національних та наднаціональних тлумачень у відповідності з існуючою територіальною ієрархією інтеграційного угруповання (країни ЄС);

- федерально–локальна самобутність територій з жорсткою їх регламентацією на рівні адміністративного устрою (США, Канада, Росія, Бразилія);

- чітке розмежування рівнів розвитку територій та визначення регіонів–лідерів (донорів) та депресивних регіонів (реципієнтів) (Росія, Австралія, США тощо) за відношенням до федеральних та місцевих бюджетів.

До внутрішніх регіонів, які включають локальні утворення (кластери, технопарки, технополіси, іннотехи тощо), мікрорегіони, мезорегіони та макрорегіони (країна в цілому чи великі регіони найбільших держав світу) відносять території, що мають спільне географічне положення, територіальну єдність, спільну (чи подібну до неї) економічну та соціальну структуру та відповідну організаційно–управлінську різнорівневу таксономічну модель регулювання макроекономічних пропорцій в державі.

До зовнішніх регіонів відносять мега– та метарегіони (відповідно ЄС та Європа в цілому), транскордонні території, які складаються з певної кількості внутрішніх регіонів і можуть мати як наднаціональні структури управління (наприклад, єврорегіони), так і спільні (міжкраїнові) інструменти та механізми регулювання пропорцій з метою підвищення їх глобальної конкурентоспроможності.

Міркування, які було наведено раніше, яскраво свідчать, що всі регіони в умовах формування глобальної економіки знаходяться в тісних економічних зв'язках та діалектичній єдності, що дозволяє зробити висновок про наявність в їх основі спільних якостей. Подібне твердження насамперед впливає із особливостей застосування загального системного підходу до ранжування різних за охоптом територій. На нашу думку, їх має бути шість.

1. Конгруентність. При накладанні декількох таксономічних одиниць з метою виокремлення нової території більш високого рангу можливе існування нового регіону з певними новими спільними якостями, які є генералізованими до існуючих регіонів нижчого рівня. При цьому допускається і зворотній процес від великого до малого, а відтак має існувати чіткий об'єктивний механізм ідентифікації кожного з них.

2. Ієрархічність. Напряму впливає з попередньої вимоги, проте реально являє собою систему складнопідпорядкованих регіональних одиниць, які на критеріальній основі утворюють різнорівневі структури таксонів, що знаходяться у відповідних системах підпорядкування і базуються на чіткому механізмі різнорівневої централізації. Протягом останніх десяти років в Євросоюзі найбільшого значення набуває ідея децентралізації. Передбачається, що зменшення впливу центральних урядів і підвищення відповідальності

регіональних органів влади та місцевих громад дозволить уникнути поверхневого підходу при розгляді місцевих проблем та реалізувати європейський принцип субсидіарності.

3. **Динамічність.** Передбачає виділення спільних тенденцій розвитку, що побудовані на вигодах спільного положення, які забезпечують існуючі і перспективні переваги за умов максимально можливого блокування (чи принаймні пом'якшення) негативних екзогенних і ендегенних факторів.

4. **Системність.** Виділення будь-якого регіону впливає з розуміння його як складної відкритої поліструктурної системи, порушення хоча б одного елементу якої неодмінно призводить до деформації (чи, навпаки, до стрімкого розвитку) всіх інших елементів. Нерідко поняття «система» ототожнюють з дефініцією «комплекс», а у багатьох випадках визначення першого з них відбувається через друге і навпаки. Ми також схилиємось до того, що вони можуть вважатися синонімами. Втім слово «система» є більш вживаним при дослідженні економічних об'єктів планетарного рівня (і передусім у міжнародній економіці), натомість «комплекс» доволі часто використовують у локальних дослідженнях.

5. **Відкритість.** Будь-який внутрішній регіон не може бути закритим (за виключенням країн з ортодоксальними економічними та політичними режимами) для світових економічних процесів, а відтак автономність його макроекономічного регулювання не може абсолютизуватися.

6. **Циклічність.** Впливає з ідеї Дж. Лессінджера,³ який встановив на прикладі США, що всі внутрішні регіони здатні до підйомів і спадів, які переживає країна, проте амплітуда цих коливань може бути різною (від 10–15 років до 70) і обумовлена наявністю комплексу галузей «старої» і «нової» економіки, які впродовж певного часового лагу мають різну кон'юнктуру на товари та послуги, що виробляються на території, де вони розташовані.

Проблема регіональної гармонізації у другій половині ХХ ст. суттєво загострилася, що призвело до необхідності розробки нової методологічної концепції соціально-економічного розвитку внутрішніх таксономічних одиниць, суперечності між якими нерідко призводили до послаблення ролі держави, а у деяких випадках і до її дезінтеграції. Саме у цей період поступово відмовлялись від основних постулатів теорії німецького регіоналіста Й. Тюнена з запропонованою ним у ХІХ ст. моделлю розвитку сільського господарства, яке все більше набувало промислового характеру, а відтак локалізувалося за іншими ознаками, ніж ті, що вважались сталими два століття тому.

Швидкий розвиток зовнішньої торгівлі та посилення ділової активності у портах та столичних агломераціях, а також перетво-

рення останніх в експортні зони економічного зростання звів нанівець геометричну модель німецького науковця В. Лаунхардта, яка ще на початку ХХ ст. дозволяла знаходити пункти оптимального розміщення окремого промислового підприємства відносно джерел сировини і ринків збуту продукції. Зазнала змін та уточнень регіональна теорія іншого німецького економіста і соціолога А. Вебера з його методологією «чистого штандарту», яка вперше в системі соціально–економічних наук запропонувала механізм мінімізації загальних витрат виробництва в умовах закритої на той час національної економіки.

Новий імпульс регіональним дослідженням надали роботи шведських економістів Е. Хекшера і Б. Оліна, які традиційно у міжнародній економіці та економічній теорії відносяться до класичних праць зі світової торгівлі, проте назва книги, про що вже йшлося раніше, «Міжрегіональна і міжнародна торгівля» та викладені в ній нові погляди на регіон, а відтак і Нобелівська премія в галузі економіки, яку за неї вони отримали, дозволили актуалізувати в системі соціально–економічних наук не лише глобальну складову, а й чітко визначити локально–регіональний аспект внутрішньої торгівлі, яким нерідко нехтували у подальших дослідженнях. Доволі цінними для регіонального аналізу були пояснювальні ситуації локальних відносин між окремими таксонами у Британії, Швеції, Португалії.

Хрестоматійною для середини ХХ ст. стала праця іншого німецького науковця – А. Льоша «Просторова організація виробництва (The Economics of Location) (1940 р.), яка довгий час вважалася основним методологічним надбанням регіоналістів і у багатьох випадках не втратила своєї актуальності й досі. Нерівномірність економічного розвитку регіонів, яка ідентифікувалася вченим як диференціація (а відтак й асиметричність у сучасному розумінні цього слова) має в своїй основі порушення стану рівноваги, який, на думку автора, настає за таких умов:

- місце розташування кожної фірми має максимальні переваги для виробників та споживачів;
- фірми розміщуються так, що територія використовується повністю;
- існує рівність цін та витрат;
- всі ринкові зони мають мінімальний розмір у вигляді шестикутника;
- кордони ринкових арен проходять за лініями байдужості, що забезпечує сталість наведеної рівноваги⁴.

Подальший розвиток «німецької» школи регіоналізму пов'язувався з виходом у світ фундаментальної праці В. Кристаллера «Центральні місця у Південній Німеччині», згідно з якою зони обслуговування та збуту з часом оформлювалися у правильні шестикутники

(соци бджіл), в яких мінімізується середня відстань для збуту продукції та поїздок за покупками. У даному випадку В. Кристаллер продовжував розвивати теорію А. Льоша але не враховував повною мірою ендогенні та екзогенні фактори впливу на розвиток регіонів, приміром діяльність ТНК, яка стрімко набирала обертів в 70–ті роки ХХ ст., розвиток транс'європейських перевезень тощо, а відтак його ґратка виглядала доволі формалізованою, а з посиленням європейської інтеграції втратила сенс взагалі.

Інтернаціоналізація виробництва, стрімка експансія провідних ТНК на світові у т.ч. на європейські ринки у 90–ті роки ХХ ст. внесла певні корективи у «геометричну» модель теорії центральних місць передусім у плані корегування їх ієрархії. Американський дослідник М. Портер⁵ вперше звернув увагу на посилення конкуренції на регіональних ринках через створення в них локалізованих інноваційно–інвестиційних моделей швидкого економічного зростання – кластерів. Швидка динаміка їх переходу від місцевого значення до міжнародного не вписувалася ані у теорію А. Льоша, ані у геометричну модель В. Кристаллера. Суперечності між регіональною та міжнародною економікою призвели до того, що вже на початку 90–х років ХХ ст. розпочалося масове продукування новітніх теорій (передусім європейського регіоналізму) та імплементація декларованих в них постулатів у національні та наднаціональні програми регіонального розвитку, а наукові пріоритети «регіонального новаторства» змістилися від німецької школи до британської.

Наприкінці 90–х років у системі соціально–економічних наук набуває поширення явище асиметрії, яке визначається більшістю дослідників як порушення рівноваги у розвитку того чи іншого процесу, яке невпинно призводить до занепаду інших елементів цілісної господарської моделі. У першу чергу це стосувалося ринків. Так, ще у 1970 році Д. Акерлоф (George Akerlof) звернув увагу на дослідження ринків з асиметричною інформацією добре відомою серед фахівців як «ринки лимонів», а вже у 2001 році він разом з М. Спенсом (Michael Spence) та Дж. Стігліцем (Joseph Stiglitz) отримали Нобелівську премію за дослідження ринків з асиметричною інформацією, яка базувалася на теорії ігор (asymmetrical games). Канадські та американські економісти К. Грефтон, А. Пендлтон, Х. Нельсон (Quentin Grafton, Linwood Pendleton, Harry Nelson) визначають явище асиметричної інформації як таку ситуацію, коли одна із сторін володіє більшими знаннями про трансакції ніж інша⁶, що невпинно веде до визначення вибірковості їх неоднозначної інтерпретації відповідних результатів.

Дослідження ринків з асиметричною інформацією у 90–х роках ХХ ст. зумовило те, що в системі соціально–економічних наук все частіше став вживатися цей термін, звідки був імплементований. Насамперед це мало прояв у фінансовому секторі і було напряму

пов'язано з теорією вартості. Американський дослідник П. Монтейл (Peter Monteil) з Массачусетського технологічного інституту вважає, що розглядати економічну асиметрію можна лише виходячи з оцінки витрат (evaluation costs)⁷.

Наприкінці 90-х років ХХ ст. в Європейському Союзі нагальною стала проблема використання нової колективної валюти – євро і введення єдиних обмінних курсів до американського долара. Цю ситуацію починають аналізувати як європейські, так і американські економісти. У загальному вигляді вона зводилася до наступного: зсув кривої пропозиції долара праворуч, який можна інтерпретувати як ендегенний шок швидше за все спровокує шок екзогенний, а відтак обсяги зовнішньої та внутрішньої торгівлі можуть впасти і призвести за висловом Х. Сібберта (Hors Siebert) до «асиметричного шоку»⁸, який впливатиме на всі галузі суспільного життя ЄС. Прикладами таких шоків, які були характерні для останнього десятиріччя ХХ ст. автор називає об'єднання Східної та Західної Німеччини, імплементацію Італією та Великобританією у своє законодавство (1992 р.) основних правил європейського механізму валютних обмінів тощо.

Побоювання асиметричних, а з плином часу і симетричних шоків, що впливали з основних вимог створення Європейського Монетарного Союзу розглядалися у багатьох працях провідних європейських науковців, проте адресність вживання нових термінів дедалі розширювалася. У зв'язку із цим досить показовим є приклад данського вченого Т. Джепсена (Tim Jeppesen) щодо встановлення прагматичної моделі «локальної максимізації» проблеми асиметрії⁹, яку він співвідносить з управлінням охорони оточуючого середовища на двох рівнях: національному і місцевому. На наш погляд, такий підхід в узагальненому вигляді може бути використаний і в інших напрямках дослідження. За вище названим автором локальна максимізація проблеми може бути представлена в такому вигляді:

$$\max_{X_L} W_L = \int_0^{X_L} (D_L + MG - MC)(x) dx,$$

де $X \geq 0$;

W_L – локальна максимізація проблеми;

X_L – рівень якості оточуючого середовища;

X_L та X_c – локальні та центральні показники якості;

$D_c(X)$ – центральна владна оцінка, зворотня до кривої¹⁰ попиту;

$DL(X)$ – локальна оцінка кривої попиту;

$C(X)$ – загальна крива витрат;

$MC(X)$ – маргінальна крива витрат;

$G(X)$ – загальна крива субсидій;

$MG(X)$ – маргінальна крива субсидій.

Запропонований Т. Дженсеном підхід може бути використаний також для оцінки регіональних диспропорцій, а відтак і до визначення сутності регіональної політики, що реалізується у дво– трирівневій системі регулювання. Власне кажучи, на таку поліструктурну складову ідентифікації регіонів, з метою проведення системної експертизи ефективності застосування механізмів та інструментів вирівнювання, зорієнтований описаний вище підхід, який є доволі вживаним у системі соціально–економічного прогнозування Європейського Союзу і поки що поодиноким у застосуванні у країнах колишнього СРСР.

Ризик швидкого розширення ЄС, який мав місце у травні 2004 року також мав би спровокувати поліструктурний шок. Проте цього не сталося передусім через системний моніторинг цього процесу та конвергенцію країнових систем. На реальному рівні розробки аналітичних оцінок процесу коінтеграції (тобто зближення з інтеграційним угрупованням) останні визначалася трьома складовими: локалізацією, торгівлею та потоками капіталів, які оцінювалися виходячи із щонайменше чотирьох сценаріїв розвитку: одного симетричного та трьох асиметричних. Автори цієї індикативної моделі – П. Брентон (Paul Brenton) з Центру Студій Європейської Політики у Брюсселі (Бельгія) та С. Манзочі (Stefano Manzocchi) з Університету Перуджи (Італія) пов'язали різні рівні локалізації у коінтегрованих країнах з диференційованими показниками трансакційних витрат¹¹. Під регіонами названі вище автори розуміли передусім країни (NUTS–1, NUTS–2)¹² чи їх найбільші за адміністративно–територіальним устроєм території.

Поступове включення в інтеграційні процеси нових незалежних країн, передусім пострадянських, завжди наштовхується на нетипову для західних держав ситуацію, коли асиметричні процеси представлені не тільки, а у ряді випадків і не стільки одним–двома індикаторами, а й значним депресивним базисом, який аж ніяк не сприяє зближенню регіонів шляхом системного додання локально–країнових диспропорцій. Така ситуація може бути добре проілюстрована на прикладі Російської Федерації. Дослідник російського регіоналізму Р. Саква (Richard Sakwa) вважає, що чинників посилення асиметрії на місцевому рівні в цій країні може бути декілька, а саме:

1) *наявність різної інституційної бази*, яка пов'язана з тим, що 50 з 89 суб'єктів РФ мають свої конституції та відповідне чинне законодавство;

2) *фрагментація законодавчого простору*, яка має прояв у дисбалансі законотворчої бази та нерідких випадках взаємного виключення законів та постанов;

3) розподіл повноважень у білатеральних (двосторонніх) договорах виявляє значні розбіжності у федеральних відносинах центру та регіонів;

4) фінансовий федералізм, який чітко виокремив регіони–донори і реципієнти;

5) фрагментація національного ринку, яка виявила чимало спільних та відмінних рис регіональної та федеральної маркетингових систем¹³.

Наведений вище перелік чинників регіональної асиметрії може бути продовжений для всіх країн, що мають федеративний устрій проте конче важливим є виявлення спільних ознак регіональної асиметрії з державами, які відносяться до унітарних.

Сучасне тлумачення теорії регіональної асиметрії багато в чому відрізняється від попередніх, а тому потребує глибокого аналізу авторських наукових підходів до виокремлення основних ідей та концептуальних систем регіональної асиметрії. Це можна зробити тільки визначивши асиметричну складову в тих теоріях регіоналізму, які мають поліструктурний характер, тобто той, що виходить за межі констатації виключно внутрішніх проблем сталого розвитку, і розглядають регіон країни в його міжнародному значення та поділяють ідеї «відкритої економіки», вплив яких у XXI ст. стане домінуючим.

Наприкінці 90–х років XX ст. – початку XXI ст. активно йшов процес формування нових теорій європейського регіоналізму, кожна з яких тією чи іншою мірою охоплювала проблеми асиметрії локальних таксономічних одиниць та включала певні індикативні елементи. Проведене автором вивчення особливостей та закономірностей сучасної методології регіоналізму дозволило виокремити як основну ідею кожної теорії, так і її асиметричну складову, що наявно впливає з табл. 16.1.

Наведені вище теорії регіонального розвитку яскраво засвідчують, що кожна з них містить в своїй основі доволі великий блок локальної асиметрії, який, на нашу думку, зводиться до наступних спільних рис:

- виділення одного чи декількох уніфікованих показників соціально–економічної динаміки регіонів (здебільшого ним виступає валовий регіональний продукт – GSP чи GDP of region, а в перспективі – валовий міський продукт – GCP та соціальний кластер – social cluster, які на інтегративній основі узагальнюватимуть суть процесу регіональної асиметрії);
- формування ієрархічної компліментарної моделі і спільного (в умовах інтеграційного союзу) механізму та інструментарію вирівнювання регіонів (долання регіональної асиметрії);
- визначення статусу світових регіонів, світових міст та основних мегаполісів ділової активності, які перебиратимуть на себе функції держав в світлі посилення їх субсидіарності;

Класифікація сухасних регіональних теорій за Н. Божидарнік (2006)¹⁴

Назва	Автор	Основна ідея	Асиметрична складова
1. Конкуренції європейських міст	К. Джексон–Батлер, Шачер, Л. Висент	Диверсифікація соціально–економічного розвитку провідних європейських міст призводить до виникнення суперактивних центрів	Столичний пік інвестицій та ділової активності посилює диспропорції між столицею країни з іншими центрами та європейською периферією
2. Регіональної конкуренції	М. Харб, С. Харди, Л. Албрехтс	В умовах глобалізації світового господарства загострюється конкуренція між окремими країнами та регіонами за залучення інвестицій, грантів, створення нових робочих місць	Загострення конкуренції призводить до формування нового іміджу регіонів країни, який визначає їх як активні та маргінальні зони
3. Циклічності сенситивності регіонів	Я. Гордон	Відбувається скорочення до 10–15 років ділових циклів в регіонах, зростає нерівномірність в їх розвитку; слабкодиверсифіковані регіони та їх господарство більшою мірою залежать від коливань світової кон'юнктури	Реакція регіонів на зміну кон'юнктури призводить до їх диференціації, швидкість таких змін є високою
4. Новото регіоналізму	М. Кітінг	Фундаментальна теорія, яка передбачає відхід від політики нівелювання регіонального розвитку, до підтримки слабкорозвинутих регіонів; обґрунтовується створення нової моделі «Європа регіонів»	Асиметрія регіонів виникатиме внаслідок глобального руху капіталу і є закономірним явищем, головним завданням урядів є уникнення пропистояння регіонів–донорів і реципієнтних територій
5. Регіонального планування	У. Ваннол	Внутрішнє та зовнішнє регулювання розвитку регіонів є необхідним з метою усунення екстремальних ситуацій	Посилення асиметрії регіонального розвитку призводить до загрози розвалу територіальної єдності країни та інтеграційного угруповання в цілому

Закінчення табл. 16.1

Назва	Автор	Основна ідея	Асиметрична складова
6. Локального партнерства	М. Гедес	Між активними і депресивними регіонами мають бути встановлені партнерські відносини, які передбачають зменшення суперечностей між ними	Шляхами додання асиметрії можуть бути спільні проекти та «європейський» розподіл фондів у відповідності до політики конвергенції
7. Регіонального світу	М. Сторпер	У XXI ст. регіони все частіше виступатимуть як самостійні одиниці у міжнародних відносинах	Асиметрія визначатиме суть регіонального руху у XXI ст.
8. Стратегії проторового планування	В. Солет, А. Фалуазі	З метою уникнення формування екстремальних регіонів слід розробити адекватний механізм та інструментарій підтримки відсталих регіонів	Інструментами регіональної гармонізації може бути створення локальних та континентальних осей економічного зростання

–встановлення прагматичної моделі просторового планування, яка б дозволяла чітко визначити напрямки оптимізації локальних, національних та наднаціональних концепцій розвитку регіонів.

Виходячи з аналізу різних точок зору на дефініцію регіональної асиметрії у системі соціально–економічних наук можна констатувати, що сучасне її тлумачення в авторському розумінні зводиться до того, що регіональна асиметрія являє собою процес диференціації локальних та глобальних територіальних таксономічних одиниць, який відбувається під впливом посилення нерівномірності руху факторів виробництва, конкуренції місцевих фірм і ТНК та реалізації компліментарної різнорівневої (локальної, регіональної, національної, наднаціональної) політики зниження диспропорційності соціально–економічного розвитку та забезпечення його сталості.

З огляду на наведені вище концептуальні засади можна вважати, що основними чинниками посилення регіональних асиметрій в глобальній економіці були наступні.

1. Перехід більшості країн світу до неоліберальної моделі розвитку, яка максимально широко відкрила їх кордони до руху факторів виробництва, зробивши при цьому прозорими держави «третього світу» і суттєво обмеживши вихід на ринки (передусім робочої сили, аграрної продукції, металів та текстилю) країнах–лідерів та їх інтеграційних угруповань.

2. На розвиток внутрішніх регіонів стали активно впливати ендогенні процеси, які у багатьох випадках почали визначати динаміку їх розвитку. Поступово співвідношення внутрішніх і зовнішніх чинників функціонування регіону переходить на користь останніх.

3. Збільшення обсягів та динаміки руху капіталу. Виникнення гігантських припливів і відпливів інвестицій, передусім портфельних, які зумовлювали виникнення так званого чергового «латиноамериканського дива» з 10–12 % зростання ВВП і не менш вражаючі системні кризи, які перетворювали упродовж одного–двох років гіперактивні зони в депресивні регіони, яскраво свідчать про великі ризики, які несе процес посилення глобалізації світового господарства для різних за своєю ієрархією територій.

4. Скорочення тривалості економічного циклу з 70–75 років повної амплітуди, що був притаманний національним господарствам на поч. ХХ ст. до 10–15 років, які стали типовими для внутрішніх регіонів постіндустріальних країн наприкінці ХХ – початку ХХІ ст. Натомість регіональні цикли у депресивних регіонах не мають чіткої етапності економічних коливань та відповідного часового лагу.

5. Виникнення та стрімкий розвиток локалізованих інноваційно–інвестиційних форм економічного зростання (кластери, технопарки, технополіси, іннотехи тощо), які суттєво дистанціювалися

за рівнями економічної активності від прилеглих територій, що створило ефект «магнітних полюсів», коли кожний з них притягує все більше факторів виробництва, суттєво обмежуючи при цьому можливості їх ефективного використання в депресивних зонах.

6. Застосування нових систем регулювання розвитку в різних типах країн світу від інструментів жорсткої регламентації діяльності до прямого стимулювання депресивних регіонів за допомогою відповідних видів їх підтримки (переважно це інвестиційні гранти).

7. Імплементация принципів субсидіарності (регіон бере на себе стільки прав, скільки може ефективно використовувати) та компліментарності (фінансування тих чи інших регіональних проєктів здійснюється лише за умов співучасті регіональних (локальних) фондів в моделі соціально–економічного розвитку регіонів).

8. Численні регіональні конфлікти, в яких все частіше простежується тенденція бунтів сильних регіонів проти слабих за розподіл коштів національного (чи наднаціонального) бюджетів. Має місце загострення регіональної конкуренції на всіх рівнях територіальної ієрархії.

9. Виникнення маргінальних та субмаргінальних місць у глобальній економіці, які залишаються такими упродовж багатьох років попри всі зусилля компліментарної дії місцевих, регіональних, національних та наднаціональних структур, що відповідають за реалізацію політики регіональної конвергенції. На превеликий жаль, подібного роду феномен поки що не знайшов достатньо глибокого пояснення в системі соціально–економічних наук.

Подібні підходи доволі чітко регламентують характер глобально–регіональних моделей розвитку, які визначають механізми та інструменти регіональної конвергенції і регулюються відповідними моделями, основна мета яких полягає у досягненні найбільшого ефекту за допомогою найменших витрат.

16.2. Сучасні моделі регіонального розвитку

У сучасній системі соціально–економічних наук дефініція «модель» є доволі дискусивним поняттям, що пов'язано передусім з наявністю двох принципових підходів до її ідентифікації. Перший з них визначає модель як довільну множину значень елементів з певними функціями і предикатами (тобто тими ознаками, що вказують на певну якість окремих складових та системи в цілому). З цього випливає, що з позиції математичної логіки модель є формулою (функцією), яка пов'язує кілька взаємозумовлених чинників відповідного соціального чи економічного процесу.

Хоча модель можна визначити в широкому розумінні цього слова, де вона може бути співставна зі схемою, структурою чи знаковою

системою певного фрагменту природної чи соціальної реальності, продукту людської діяльності, концептуально–теоретичного утворення тощо. З логічної точки зору модель і процес моделювання заснований на відношеннях ізоморфізму (тотожність) та гомоморфізму (уподоблення). Інакше кажучи, модель може являти собою аналог, спрощену схему розвитку соціально–економічних процесів в межах певного країнового чи інтеграційного угруповання, яке має усталені чи подібні до них внутрішні зв'язки між окремими елементами.

Процес моделювання в глобальній економіці означає з одного боку селектування великих за обсягом змістовних одиниць відповідного об'єкту, які разом узяті утворюють його глибинну суть, з другого – визначення стратегії і тактики макро– і мікрорегулювання спрямовані на долання тих зв'язків, які погіршують існуючі взаємовідносини між окремими елементами системи, що врешті–решт може призвести до її руйнації. Таким чином, економічна модель уособлює в собі старі якості існуючої до цього парадигми та деякі нові, які суспільство збирається їй задати з метою оптимізації існуючих порядків і правил регулювання чи дерегулювання відповідних економічних пропорцій.

Найбільш близько, на наш погляд, підійшли до розуміння сучасної сутності економічної моделі американський вчений Л. Пендлетон (Linwood H. Pendleton) та його канадські колеги К. Грефтон та Х. Нельсон (R. Quentin Grafton, Harry W. Nelson), які визначили процес моделювання (тобто створення нової моделі) як спрощену абстракцію, що використовується для ідентифікації певного феномену; водночас економічну модель вони представляють як таку, що може бути описана реченнями, представлена графічно у вигляді слайдів чи в інших значеннях¹⁵.

Разом з тим, в сучасній економіці доволі розповсюдженим є погляд на модель як можливість глибокого аналізу певних явищ у суспільному житті. Відомий англійський «Словник сучасної економіки Макміллана» визначає модель як «формальну або неформальну структуру аналізу, що прагне абстрагуватися від складнощів реального світу, але зберегти характеристики економічної системи, що дозволяє зрозуміти поведінкові, організаційні і технічні взаємозв'язки, які лежать в основі аналізованої системи. Метою ж є полегшення пояснення економічних явищ і розробка економічних прогнозів регіону, галузі, підприємницької структури тощо»¹⁶.

Наведені вище точки зору різних науковців дозволяють визначити модель як формалізовану закономірність у розвитку того чи іншого соціально–економічного явища, в якому несуттєві елементи генералізовані (чи спрощені) з метою досягнення найбільшого

ефекту від застосування того чи іншого механізму чи інструментарію регулювання. З огляду на це, дещо інше тлумачення може дати поняття «індикативна модель», яка має лише дослідний характер і дозволяє по-іншому, ніж це робилося в минулі роки, інтерпретувати існуючі нині макроекономічні показники чи отримані нові дані, формули, результати тощо.

Використання певного апарату дослідження та отримані висновки та пропорції дозволяють чітко реалізувати галузевий принцип проектування моделі (моделювання), що має свій відбиток у доволі широкому колі їх використання.

Таким чином, моделі у сучасній економіці можуть розглядатися з трьох позицій:

- **глобальні (національні) економічні**, які передбачають відповідний механізм і інструментарій регулювання макроекономічних пропорцій;

- **математичні (чи логіко–математичні)** включають такий апарат, що дозволяє значно краще ніж за допомогою традиційних інструментів ідентифікувати те чи інше соціально–економічне явище;

- **прогнозні**, за рахунок використання селективних механізмів, інструментів та дослідного апарату попередніх моделей дозволяє з високим ступенем валідності (достовірності) передбачити темпи розвитку та кінцеві результати відповідних змін в соціально–економічному житті суспільства.

Дослідження регіональних явищ також тяжіє до моделювання на трьох рівнях, першим з яких є методологічний. З нашої точки зору регіональна модель у глобальному розумінні являє собою систему механізмів та інструментів національного та наднаціонального регулювання територіальних асиметрій з метою досягнення тих пропорцій, що вважаються найбільш оптимальними за відповідного етапу розвитку країн чи їх угруповань.

Практичним втіленням (реалізацією) тих чи інших регіональних моделей може бути регіональна політика, яка формується державою виходячи з домінуючої на той час національної соціально–економічної моделі. З огляду на це можна зробити висновок, що регіональна модель може розглядатися як частина національної, а тому механізми та інструменти її реалізації будуть тісно пов'язані з методами регулювання пропорцій, що впливають із конкретних особливостей домінуючої в країні парадигми. В основному їх можна звести до п'яти груп.

1. Ліберальна, неоліберальна чи приватно–корпоративна. Характерна для англосаксонських країн (США, Австралія, Нова Зеландія). Для неї притаманні: низька питома вага державної власності, законодавче забезпечення максимальної свободи суб'єктів ринку, низька питома вага державного бюджету в структурі ВВП.

Недоліки: неоднорідність суспільства, значна диференціація доходів громадян, обмежена доступність широких верств населення до соціальних благ.

Переваги: висока динаміка розвитку, гнучкість господарства щодо пристосовування до нових економічних умов.

Головними проблемами, які стоять перед регіональною політикою в цих країнах є конвергенція поляризованих за рівнем соціально-економічного розвитку регіонів, обмеження зростання мегаполісів, регулювання міграцій між містами та селами, міжрегіональна кооперація, реструктуризація старопромислових регіонів тощо.

Нерідко подібного роду модель називають децентралізованим федералізмом. Найбільш рельєфно вона проявила себе в США та Австралії. Наприклад, в США існує розгалужена система місцевого самоуправління, що складається з п'ятдесяти штатів та автономних округів, які у свою чергу складаються з графств, муніципалітетів міст, борроу, вілліджей, таунів, тауншипів, спеціальних округів, шкільних округів. У всіх регіонах діють різного роду представництва центральної влади, що не підпорядкована регіональним адміністраціям.

Регулювання регіонального розвитку, а відтак і регіональна політика в США суттєво відрізняється від інших країн світу, передусім європейських. Якщо в Європі вже не одну сотню років працюють над проблемою територіальних диспропорцій, то у Сполучених Штатах почали активно займатися внутрішньостатівськими асиметріями лише в 60–70 роках ХХ ст., з прийняттям федеральних законів, що мали на меті виконання деяких загальнодержавних програм. Серед них слід зазначити у першу чергу наступні закони: «Про суспільні роботи та економічний розвиток» (1965 р.), який визначив механізми та інструменти державної підтримки депресивних регіонів, «Про міждержавне співробітництво» (1968 р.), що визначив розподіл повноважень між федеральними та місцевими органами влади.

Проте найбільше значення для регулювання регіональних асиметрій мав федеральний закон «Про регіональний розвиток» (1975 р.), головна перевага якого над попередніми полягала передусім в розробці механізму розподілу коштів, що виділяються із загальнодержавного бюджету для допомоги штатам та місцевим органам влади.

За двадцять вісім років обсяг федеральної допомоги у цій країні зріс більш як у десять разів (табл. 16.2). Зазнали відповідних змін також пропорції та державні пріоритети щодо окремих пунктів допомоги. Понад чверть федеральних грантів (26,7 %) у 1970 році припадало на освіту, зайнятість, тренінги та соціальне забезпечення, проте у подальшому питома вага цих галузей зменшилась майже удвічі.

**Структура федеральної допомоги штатам та місцевим урядам
США, 1970–1998 рр. (млн дол.)**

Програма	1970		1980		1998	
	Обсяг	Питома вага, %	Обсяг	Питома вага, %	Обсяг	Питома вага, %
Федеральні гранти, всього	24065	100	91385	100	250922	100
1. Охорона здоров'я	3849	16,0	15758	17,2	105,404	42,0
2. Страхування	5795	24,1	18495	20,2	61,160	24,4
3. Освіта, зайнятість, тренінги, соціальне забезпечення	6417	26,7	21862	23,9	36202	14,4
4. Транспорт	4599	19,1	13022	14,2	27744	11,1
5. Суспільний та регіональний розвиток	1780	7,4	6486	7,1	9188	3,7
6. Природні ресурси та охорона довкілля	411	1,7	5363	5,9	4220	1,7
7. Енергетика	25	0,1	499	0,5	424	0,2
8. Національна оборона ¹⁷	37	0,2	93	0,1	...	...
9. Інше	1152	4,7	9807	10,9	...	...

Суттєво (у 2,6 разу) збільшилася питома вага федеральної допомоги у сфері «охорона здоров'я», що було пов'язано з прийняттям відповідних програм, скерованих на поліпшення здоров'я нації. Слабку пропорційну динаміку мають такі складові, як «страхування», «природні ресурси та охорона довкілля», «енергетика».

Слід звернути також увагу на те, що в структурі федеральної допомоги штатам та місцевим урядам у пункті «суспільний і регіональний розвиток» питома вага витрат зменшилася з 7,4 % до 3,7 %.

Очевидно, що цей факт, а також наведені вище цифри можна трактувати таким чином: неоліберальна економічна модель, що панувала в США протягом останніх десяти років, призвела до посилення регіональної диспропорційності, хоча гранти, що надавалися місцевим урядам, можна було б визначити як федеральну політику нівелювання, яка далеко не завжди стимулювала реальне регіональне зростання, а нерідко, навпаки, забезпечувала виконання лише мінімальних «соціальних стандартів».

На відміну від багатьох інших країн регулювання регіонально-го розвитку в США є децентралізованим. «Спеціалізованим» федеральним органом умовно можна вважати Адміністрацію економічного розвитку, що входить до складу Міністерства торгівлі. Її діяльність в основному зорієнтована на реалізацію програм розвитку відсталих та депресивних регіонів та створення в них округів економічного розвитку, зон підприємництва тощо. Іншими організаціями відповідальними за регіональну політику в країні є Управління з розробки політики і Адміністративно-бюджетне управління при президенті країни, Федеральна консультативна рада з економічного розвитку, Комісія по торгівлі між штатами. Крім цього, й сам президент США має відповідні повноваження щодо розробки та розгляду федеральних програм та проектів.

Подібною до США є регіональна модель в Австралії, хоча їй притаманні й деякі відмінності. Штатів тут налічується лише 6 та 2 автономні округи. Значна частина ВВП виробляється на східному узбережжі країни, головним чином в мегаполісах Сідней-Мельбурн. Решта ж території за виключення 5–10 міст являє собою аграрну чи ресурсну зони. Значна частина території країни (головним чином пустельна) є незаселеним регіоном. Провідним інститутом регіонального регулювання в країні є Комітет по містах, на який покладено обов'язки здійснювати просторове планування. Додаткові функції регулювання розвитку територій країни покладено на Адміністрацію з розвитку Південно-Західного регіону, Великого Півдня, Середнього Заходу.

2. Соціальне ринкове господарство (соціально орієнтована економіка). Притаманна для країн-членів ЄС, Канади та Ізраїлю. Інколи її називають соціал-демократичною (соціал-ліберальною) моделлю. Характерним для неї є перерозподіл доходів приватного сектору через податкову систему. Частка держбюджету в ВВП перевищує 50 %, розвинута система соціальної підтримки, регулювання трудових відносин здійснюється не на рівні підприємств, а на національному рівні. Нерідко соціальні складові переважають у функціонуванні господарського комплексу (шведська модель), що може у довготерміновій перспективі призвести до зниження ділової активності та відпливу інвестицій. До недоліків слід віднести також високий рівень безробіття, дефіцит державного бюджету, низьку ефективність державного підприємства. У сучасному Європейському Союзі відбувається процес конвергенції (зближення) соціальних моделей, коли найменш розвинуті країни намагаються підтягнути свої показники до середнього рівня по ЄС, а найбільш успішні – зменшити витрати на деякі соціальні потреби, які ще десять років тому визнавалися як основні (більш докладно регіональна модель ЄС буде описана в наступному розділі).

3. «Азіатсько–Тихоокеанська модель» (Японія, Південна Корея, Тайвань, Сінгапур) полягає у рідкісній гармонізації інтересів підприємців та держави, експортній орієнтації економіки та орієнтації фірм на довготермінову перспективу. Крім цього, азіатсько–тихоокеанській моделі притаманні дух колективізму та патерналізму на виробництві, посилений вплив на суспільне відтворення людського фактору, наявність високоінтегрованих форм швидкого економічного зростання (кейрецу, че-болей), в яких держава намагається всіляко підтримати вітчизняні компанії. До середини 90–х років ХХ ст. успіхи країн цього регіону називали «азіатським дивом», однак економічна криза кінця 90–х років суттєво вплинула на прогнози подальшого економічного зростання.

До недоліків слід віднести прояви злиття інтересів держави та приватних корпорацій, що веде до виникнення природних монополій, закритість внутрішнього ринку, обмеженість соціальних гарантій, доволі велику тривалість робочого тижня тощо.

Заслуговує на увагу також досвід Японії щодо долання територіальних диспропорцій на своїй території. Традиційно склалося, що найбільш розвинутим було тихоокеанське узбережжя цієї країни, яке упродовж усієї історії країни значно домінувало над західним узбережжям та внутрішніми гірськими зонами. Державне регулювання зводилося у післявоєнні роки в основному до створення умов для розвитку депресивних регіонів. У 80–90–ті роки тут виникли специфічні зони швидкого зростання (кластери, технопарки тощо), втім попри все темпи зростання на сході країни, переважно це острови Хонсю і Кюсю все одно виявилися більш високими, що врешті–решт призвело до виникнення гіперурбанізованого мегаполісу, відомого під назвою Токайдо, населення якого зараз становить близько 65 млн жителів, а існуючі в його складі інновати, техноміста, технопарки та кластери утворюють унікальну в усьому світі інноваційно–інвестиційну структуру виробництва. Разом з тим системна криза японської економіки, яка мала місце впродовж кінця ХХ – початку ХХІ ст. призвела до значних змін в моделях кейрецу та кього сюдан, які, природно, відбилися на регіональних моделях цієї країни.

4. **Соціалістична модель** представлена невеликою чисельністю країн, про які вже йшла мова (Куба, В'єтнам, Північна Корея). Планова економіка, що панувала в них, призвела до значних спотворень у виробництві та розподілі, вичерпала екстенсивний шлях розвитку господарства і сформувала низьку конкурентоспроможність національної економіки. Умовно до цієї групи можна віднести Китай, хоча зміна форм власності (точніше їх розмаїття) говорять про те, що в цій країні сформувалася досить оригінальна, відмінна від інших модель соціально–економічного зростання.

Досить показовим при цьому є досвід регіонального регулювання в КНР, який тривалий час базувався на використанні традиційних

для соціалістичної економіки методів: пріоритетного заселення західних регіонів, більш раціонального розселення, випереджаючого розвитку базових галузей виробництва (вугільна промисловість, чорна металургія, основна хімія). Починаючи з кінця 90-х років, ситуація почала поступово змінюватися через відкриття вільних (спеціальних) зон економічного розвитку. Спочатку це була східна (приморська) частини КНР, але згодом відповідні формування поширилися й на інші території. Введення додаткових пільг іноземним компаніям, що працюють на внутрішніх (депресивних) територіях стимулювало подальший розвиток останніх.

5. Пострадянська модель. В економічному плані вона являє собою конгломерат як ринкових моделей управління регіональним розвитком, так і традиційних соціалістичних, пов'язаних з активним адмініструванням, спрямуванням розвитку окремих територій та значними дотаціями з боку федеральних бюджетів депресивним регіонам та їх групам. Найпроблемнішим при цьому виступає відхід від традиційних механізмів та інструментів регулювання, завдяки яким бідні регіони ставали все біднішими, а багаті – найбагатшими. Досить показовою при цьому виявилася Російська Федерація, де можна чітко прослідкувати значну поляризацію соціально-економічного розвитку різних за розміром таксономічних одиниць. Вже у другій половині 90-х років у цій країні чітко визначалося лідерство та аутсайдерство серед основних регіонів.

Більшість російських економістів вважають, що регіональна асиметрія в Росії була зумовлена передусім наступними чинниками:

- високим рівнем концентрації інвестицій та ділової активності взагалі в найбільших містах РФ – у Москві та Санкт-Петербурзі, питома вага яких разом з прилеглими областями сягала близько 20 %;
- значення сировинних районів, передусім регіонів нафто-газо видобування було доволі високим, адже потреба у відповідних ресурсах була великою і приблизно відповідала рівню регіонів-лідерів;
- значний занепад аграрно-індустріальних областей, особливо із зони негарантованого землеробства (Центральне Нечорнозем'я, Північний Кавказ, Алтай тощо);
- значні зміни світової кон'юнктури на продукцію старопромислових регіонів (метали, деревина, основна хімія), що призвели до занепаду моноспеціалізованих центрів на Уралі, Верхньому Поволжі;
- розвал машинобудівного комплексу, продукція якого виявилася неконкурентоспроможною на світових ринках.

Названі вище причини зумовили інтенсивний розвиток в РФ індикативних досліджень регіональної асиметрії, а основними показниками, що визначали активність (репресивність) території стали п'ять з них.

1. ВРП на душу населення (рубл./жителя).
2. Грошові доходи населення (на одну особу/рубл.).
3. Співвідношення доходів та прожиткового мінімуму.
4. Питома вага населення з доходами нижче прожиткового мінімуму (%).
5. Питома вага безробітних за методикою МОП (%).

Починаючи з середини 90-х років в РФ поступово визначаються мета та завдання нової регіональної політики, яка офіційно була закріплена Указом президента Російської Федерації від 3 червня 1996 р. № 803. У цьому документі було чітко проголошено створення рівних політичних і соціально-економічних умов для реалізації на території регіонів РФ прав, гарантії мінімальних соціальних стандартів та рівного соціального та правового захисту.

Втім названий вище Указ мав і чимало декларативних закликів (забезпечення єдиного економічного простору, стабілізація виробництва, забезпечення економічного зростання у кожному з регіонів). Традиційно для подібного роду документів чітко не визначалися механізми та інструменти реалізації грандіозних заходів. Дослідження, проведені російським економістом Б. Лавровським,¹⁸ про що піде мова у наступному параграфі, показали, що пропонувані урядом у 90-ті роки заходи не тільки не спинили нарощування регіональної асиметрії, а й значно посилили їх.

Економічне зростання в РФ, яке розпочалося після 1998 р. дозволило вже у 2000 р. чітко визначити регіони-донори, якими у відповідності з бюджетом на той рік стали: м. Москва, Санкт-Петербург, республіки Татарстан, Башкортостан, Комі; Краснодарський край; Вологодська, Московська, Ліпецька, Самарська, Пермська, Свердловська, Челябінська, Тюменська області; Ханти-Мансійський та Ямало-Ненецький округи. Водночас регіонами-реципієнтами (цей термін не є офіційним) визначалися ті суб'єкти та муніципальні утворення, в яких власні доходи бюджету не забезпечували виконання їх видаткових повноважень.

Визначення сучасного інструментарію та механізмів регулювання регіонального розвитку ще й досі є доволі проблемним в РФ. Справа в тому, що існуючі зараз основні моделі бюджетного федералізму – американська та німецька мало підходять для цієї країни передусім через наявність значних північних та східних територій, які по суті є піонерними, а створена в них інфраструктура – не може задовольнити мінімальні потреби населення та виробництва, також не вирішено в цій країні питання із старопромисловими регіонами, а відтак існуючими на цей час інструментами і механізмами регіонального розвитку в РФ є:

- бездефіцитний Федеральний бюджет як потужний інструмент державного регулювання ринкової економіки;

- перехід до цільових фінансових трансфертів територій (за рахунок акумуляції федеральних, регіональних та муніципальних бюджетів; цей підхід дуже нагадує принцип субсидіарності, про який вже йшлося у цьому розділі) для спільного фінансування найбільш пріоритетних інвестиційних та соціальних програм;

- відмова від надання бюджетних і податкових переваг (пільг) окремим суб'єктам РФ за признаками державно–національного (чи іншого) їх статусу (такі пільги свого часу були надані президентом Б. Єльциним Татарстану, Башкортостану та ряду інших регіонів з огляду забезпечення національної стабільності в РФ, регіональні (бюджетні) конфлікти в якій у 90–ті роки були особливо запеклими);

- законодавче забезпечення бюджетної асиметрії в розподілі трансфертів регіонам з використанням якісних критеріїв ранжування територій (бідні, багаті, депресивні, полюси росту тощо).

Слід відмітити також, що подібними до російських є проблеми в Казахстані (старопромислові та аграрні регіони), країнах Центральної Азії, Україні, Білорусі. Суттєву регіональну кризу переживають держави Закавказзя, яка передусім була зумовлена низькою якістю інфраструктури та відсутністю коштів в місцевих бюджетах.

Країни Балтії, які у 2004 році стали членами ЄС, вимушені були імплемувати європейську модель регулювання регіональних відносин, що дозволяє їм вже зараз отримувати допомогу зі структурних фондів Євросоюзу та Фонду Згуртування.

Ідентифікація рівнів регіональної асиметрії являє собою досить важливу проблему сучасної системи локально–національних відносин, яка з посиленням відкритості економіки на місцевому та міжнародному рівні завжди орієнтуватиметься на уніфікацію дослідних моделей, стандартизацію порівнювальних результатів та врешті–решт, на регіональний емпіризм, який чітко визначає характер трансформаційних зрушень на тих чи інших територіях. Разом з тим, існуюча зараз в усьому світі система моніторингових досліджень поки що спирається на усереднені показники регіонального розвитку і лише в Європейському Союзі – на екстремальні, що з одного боку дозволяє визначити індикатори граничної асиметрії, а з другого – обмежує виокремлення гіпотетичного аналітичного таксону, на прикладі якого можна було б ідентифікувати основні напрямки сучасної внутрішньо–країнової динаміки, що й унеможливує процес системних порівнянь. Виходячи з цього, можна стверджувати, що розв'язання даної проблеми є актуальним завданням цілого ряду наук, таких як економічна теорія, економетрія, регіональна економіка та міжнародна економіка. Системне значення останньої у дослідженні регіональної асиметрії зростатиме в межах розширюваних тенденцій інтеграційних формувань.

Російський дослідник О. Гранберг¹⁹ запропонував доволі широкий вибір дослідних моделей для їх застосування на різних рівнях регіональної таксономії. Внаслідок цього можна виокремити з них три групи, що базуються на використанні різного методичного апарату і таких, що мають на меті різні цілі застосування.

I. Моделі окремого регіону, а саме:

- а) модель міжгалузевих матеріальних зв'язків;
- б) модель міжгалузевих залежностей цін і доданої вартості;
- в) міжгалузєва залежність кінцевого попиту та доданої вартості;
- г) міжгалузєві моделі регіону з відкритими зовнішніми зв'язками;
- д) оптимізаційні моделі;
- є) регіональні економетричні моделі;
- е) укрупнені моделі функціонування економіки регіону.

II. Моделі розміщення:

- а) моделі транспортування вантажів;
- б) моделі розміщення виробництва;
- в) моделі міграції населення.

III. Міжгалузєві моделі національної економіки:

- а) міжрегіональний міжгалузєвий баланс;
- б) оптимізаційні міжрегіональні моделі;
- в) модель економічної взаємодії регіонів.

Пропонована схема моделювання розвитку регіонів без сумніву є цікавою і змістовною, проте значна її частина могла бути використана лише за умов існування єдиного народногосподарського комплексу та планового управління ним. Для міжнародної економіки певне значення мають лише декілька з наведених вище моделей: I г; I д; I є; II в; III б (за умов включення до останньої не тільки ендогенних, а й екзогенних складових).

Названі вище підходи мали на меті розроблення загальнодержавної гіпермоделі державного регулювання регіональних моделей і в ряді випадків лише пристосовували відомі західні розробки. Наприклад, модель лауреата Нобелівської премії В. Леонт'єва «витрати–випуск» широко використовувалась у радянській регіональній науці, проте реальному ефекту вона не давала передусім тому що не мала в своїй основі ринкових механізмів та інструментів макроекономічного регулювання.

Найбільш вживаними в західній економічній аналітичними моделями ідентифікації регіонального розвитку, що були покладені в основу багатьох сучасних розробок, виявилися такі.

1. Модель економічного зростання Гаррода–Домара (Harrod–Domar growth model), яка напряму впливає з кейнсіанської теорії. Основна увага в ній приділяється економічній стабільності і безробіттю, а рівнем її застосування є лише короткостроковий аналіз. Основними проблемами, які розглядає названа вище модель, є

три: можливість стійкого зростання; можливість стійкого зростання за повної зайнятості; усталеність гарантованого темпу зростання.

2. *Модель кумулятивної причинності (cumulative causation model)*

III. Мюрдаля, заснована на припущенні, що ринкові сили мають тенденцію збільшувати нерівність між регіонами однієї країни. Основним припущенням, яке несе в собі ця модель, було те, що потік факторів виробництва з регіонів з низькими темпами розвитку до аналогічних з високими завжди змінюватиме його початкову конкурентоспроможність. Важливою перевагою, що отримуватимуть регіони–лідери буде ефект від агломерації (саме цей ефект виявився доволі різучим в нових зонах економічного зростання – кластерах і технопарках).

3. *Модель Манделла–Флемінга (Mundell–Fleming model)* показує, що експансіоністський ефект бюджетної і грошово–кредитної політики залежить від прийнятого валютного курсу. За умов того, що існує абсолютна мобільність капіталу, яка зумовлює різний валютний курс, існує значна залежність між обсягами зовнішніх ринків збуту, а також від екзогенних та ендогенних шоків. Важливість цих підходів в системі соціально–економічних наук є надзвичайно високою, передусім тому що концептуальні підходи нової теорії було покладено в основу сучасної макроекономіки, методології економічної інтеграції, бюджетної, грошово–кредитної та монетарної політики.

4. *Модель тяжіння (або гравітаційна) – gravity model.* Має найбільше застосування в міжнародній та регіональній економіці, демографії (особливо при дослідженні міграційних процесів) та в економіці транспорту. У загальному вигляді вона може бути подана у такому вигляді:

$$I_{ij} = \frac{A * P_j^x * P_i^y}{D_{ij}^z},$$

де: I_{ij} – ступінь взаємодії між пунктами i та j ;

A – константа;

P – деяка міра значущості, така як чисельність населення або рівень доходів;

D – відстань, a ; x ; y ; z – параметри.

Описані вище концептуальні підходи для дослідження регіональної асиметрії покладено автором в основу розроблення конкретних моделей (індикативних і прикладних) при системному аналізі динаміки розвитку вітчизняних і європейських територій різного таксономічного рівня. Наведені нижче емпіричні моделі у т.ч. авторські відображають не тільки загальні методологічні підходи, а й докладно деталізують напрямки подальшого дослідження.

Традиційно в економічних науках XIX–XX ст. проблема розвитку таксономічних одиниць, а відтак і регіональної асиметрії

розглядалася з позиції ефективності (неефективності) державної політики соціально–економічного розвитку. В останні десять років ситуація змінилася. Швидкий рух капіталу, створення різного роду інтеграційних угруповань, формування монетарних союзів та введення нової потужної конкурентної щодо долара США колективної валюти європейської монетарної системи (ЄМС) – євро парадоксальним чином відбилося на регіонах різних країн світу, адже коливання співвідношень між курсовою вартістю світових грошей обумовлювало суттєві зміни в обсягах експортно–імпортних операцій, а відтак і різні прогностичні варіанти розвитку моноспеціалізованих регіонів і тих територій, які вчасно диверсифікували своє виробництво і структуру зовнішньої торгівлі. Одним з перших на це звернув увагу американський дослідник Х Сібберт (Hors Siebert), що наявно впливає з рисунку 16.1.

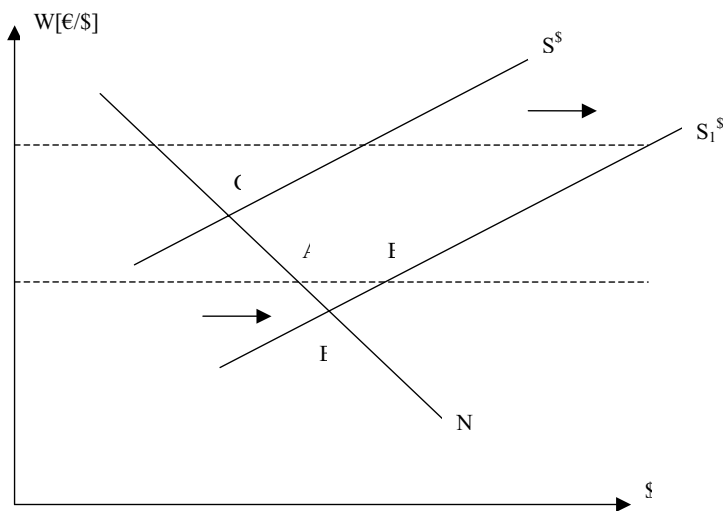


Рис. 16.1. Обмінний курс в межах зони коливання за Х. Сіббертом²⁰

Асиметрія регіонального розвитку багато у чому пояснюється тими коливаннями обмінного курсу, які у середньо– та довготерміновій перспективі можуть провокувати різні види економічних шоків екзогенного та ендогенного характеру. На наведеному вище рисунку зображена як раз така ситуація, коли крива пропозиції доларів США змістилася праворуч ($S^s \rightarrow S_1^s$), а крива попиту N^s залишається без змін. Природно, що рівноважна ціна G (середній обмінний курс – W євро до долара) також змістився з точки G до точки E . Політика уряду щодо підтримки (чи не підтримки) сталого

курсу цих двох валют може стимулювати експорт США до Євросоюзу, чи навпаки Євросоюзу до США, відповідним чином впливаючи на обсяги зовнішньої торгівлі. Розглянемо дві ситуації, коли курс американської валюти знижується щодо європейської на регіональному рівні:

1. Регіони, які мали моноспеціалізований чи близький до цього характер експорту до США чи прив'язаних до долара інших валют світу будуть суттєвою мірою потерпати від скорочення обсягів виробництва продукції, а фірми, що знаходяться на цих територіях, вимушені будуть або звільняти працівників, або синхронно знижувати оплату їх праці чи шукати нові ринки збуту, що зробити в умовах глобальної економіки буде зовсім непросто.

2. Високодиверсифіковані (мається на увазі галузева та географічна структури експорту) регіони не помітять на собі значного негативного впливу, тобто не буде масового безробіття, хоча помітними стануть негативні тенденції до його збільшення; спостерігатиметься падіння надходжень податків та обсягів виробництва, що визначається показниками у 2–3 %. Проте навіть за цих умов, якщо в структурі експорту до США переважатимуть інноваційні товари, ситуація залишатиметься відносно стабільною.

Інша справа, коли спеціалізацію певної території становлять товари «чуттєвої групи» (продукти харчування, метали, текстиль, риба та морські продукти), які підпадають під дію протекціоністських заходів з боку американського, а також багатьох європейських урядів та наднаціональних структур, а ринок цієї країни є основним для цього регіону. У даному випадку можна з великою впевненістю говорити про «регіональний шок».

Перепади в обсягах зовнішньої торгівлі нерідко викликали коливання у валютних курсах. Використання Індексу виробничих цін (Producer Price Index) та споживчих цін (Consumer Price Index) дозволяють визначити наслідки зовнішньої торгівлі як для країни в цілому, так і для окремих її регіонів. Розроблений Д. Кларком, Ч. Сав'єром, О. Спрінкелем (D. Clark, C. Sawyer, R. Sprinkele)²¹ індекс регіонального курсу долара США дозволяє чітко спрогнозувати обсяги зовнішньої торгівлі цієї країни, а відтак і рівні змін у виробництві для різних регіонів. Для України, яка знаходиться на кордоні з Європейським Союзом, а її регіони мають обмежену міжнародну спеціалізацію названа вище різниця в курсах валюти (російські рублі, долари США та євро) в Донецьку, Києві, Львові та Сімферополі може істотно впливати на регіональні ризики експортно-імпорتنних операцій.

Зовнішньоторговельна модель Євросоюзу, згідно якої експортно-імпорتنні операції між державами-членами становлять близько 60 % їх загальних обсягів з одного боку спрямована на внутрішнє

споживання товарів та послуг, що виробляються у різних регіонах, з другого – на захист власного споживчого ринку. Звичайно, що наведений вище графік валютної асиметрії може бути також доповнений геометричною інтерпретацією рівноваги попиту та пропозиції на дво-регіональному ринку (рис. 16.2) відомий як модель П. Самуельсона в інтерпретації російського дослідника О. Гранберга.

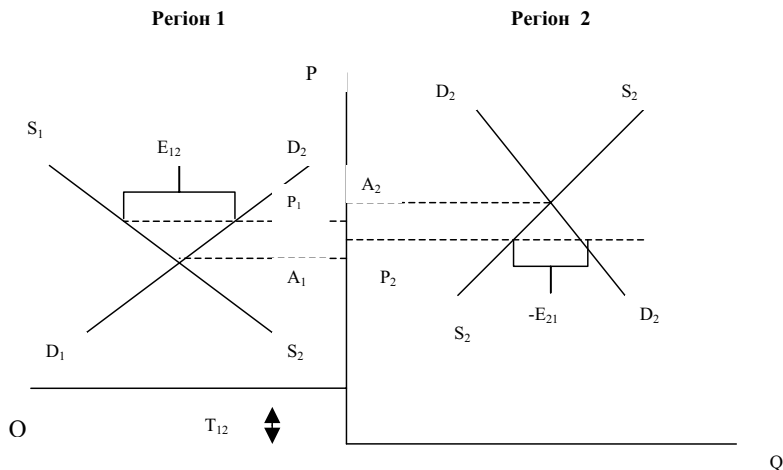


Рис. 16.2. Рівновага попиту і пропозиції однорідного товару на дворегіональному ринку²²

Умовні позначки:

- P – ціна;
- Q – обсяги товару;
- $S_1; S_2$ – пропозиція товару в регіоні 1 та регіоні 2;
- $D_1; D_2$ – попит на товар в регіоні 1 та регіоні 2;
- T_{12} – транспортні витрати на доставку одиниці товару з регіону 1 в регіон 2;
- T_{21} – транспортні витрати на доставку одиниці товару з регіону 2 в регіон 1;
- $P_1; P_2$ – точки рівноваги;
- A_1 – рівноважна ціна для автономного регіону 1;
- A_2 – рівноважна ціна для автономного регіону 2.

Подібна графічна модель рівноваги має у своїй основі кілька важливих спрощень, пов'язаних з тим, що кожний з регіонів виробляє і споживає один товар і регіонів лише два в країні і носять вони автономний характер.

Серед багатьох варіантів інтерпретації ситуацій найбільш важливим є така, коли $A_2 - A_1 > T_{12}$. За таких умов вигідно постачати товар з регіону 1 в регіон 2, що призведе до встановлення рівноваги (паритету, симетрії), на національному ринку тобто $P_2 = P_1 + T_{12}$, а вивіз товару з регіону 1 в регіон 2 буде рівним ввезенню товару в регіон 2 з регіону 1 із знаком мінус: $E_{12} = -E_{21}$.

Недоліками графічної моделі П.Самуельсона крім названих вище є виключно ідеальний характер тлумачення міжрегіонального обміну товарами та послугами, штучне звуження регіональної ієрархії, зневажання ендогенними факторами відкритості економіки, про які йшла мова у «валютній» моделі Х. Сібєрта. Цю поверховість О. Гранберг і запропонував своє тлумачення моделі регіональної динаміки. На його думку суто теоретична модель дослідження регіональної динаміки виходячи з аналізу першої та другої моделей мала б ідентифікуватися таким чином:

$$Y_{jt} = f(z_{kj}, u_t);$$

де Y_{jt} – j -а ендогенна змінна на момент часу t ;
 z_{kj} – k -а екзогенна змінна на момент t ;
 u_t – похибка спостережень на момент t .

Виходячи з цього, можна було б прогнозувати, що рівняння асиметрії для кожного регіону країни буде різним, а класифікація їх змінних як ендогенних, так і екзогенних, доволі складним заняттям. Тож не випадково, що в економетричних дослідженнях доволі часто використовують матрично-векторні позначки екзогенних змінних (включаючи ендогенні змінні з лагом) на момент t .

Попри всі наведені теоретико-прикладні підходи до ідентифікації регіональної асиметрії конче важливим є встановлення пріоритетних показників соціально-економічного розвитку локальних таксонів, які ми згрупували у такий спосіб.

I. **Загальні статистичні оцінки:** валовий регіональний продукт, валова додана вартість, середній рівень доходів (заробітної плати), рівень безробіття, рівень ПІІ, сальдо внутрішньої та зовнішньої міграції тощо. Всі вони мають бути співставлені з чисельністю населення, кількістю працюючих тощо.

II. **Синтетичної оцінки:** регіональної асиметрії, коефіцієнт Джині, середнього лінійного відхилення, середнього квадратичного відхилення, коефіцієнту асиметричності, коефіцієнту варіації, розмаху варіації.

III. **Відносні:** пропорційності територіально-галузевих змін, регіональної ємкості ПІІ, ефективності ПІІ – Е, останній передбачає встановлення співвідношення між ПІІ та валовим регіональним продуктом, при чому цей рівень може бути ідентифікований таким чином:

$$E_t^a = \frac{FDI_t^a}{GSP_{t+1}^a},$$

де E_t^a – ефективність ПІІ в регіоні a за рік t ;

FDI_t^a – обсяги прямих ПІІ в регіоні a за рік t ;

GSP_{t+1}^a – обсяги валового регіонального продукту регіону a за наступний рік²³.

IV. **Графічні моделі**, що були представлені вище. Слід зразу ж обмовитися, що їх можливості обмежені поліструктурною ідентифікацією рівнів розвитку регіонів. Найбільш показовою зараз на національному рівні є регіональна інтерпретація кривої Лоренца.

Зупинимося на характеристичі деяких з синтетичних моделей, які можуть дати доволі різне тлумачення регіональної динаміки.

Проведене російським економістом Б. Лавровським наприкінці 90-х років дослідження регіональної динаміки РФ виявило досить багато елементів економічної асиметрії її регіонів.

Найбільш доцільним при цьому є, на думку автора, використання методів математичної статистики. У загальному ж вигляді коефіцієнт регіональної асиметричності (λ) розраховується за формулою:

$$K_{var}^i = \frac{1}{\lambda^i} \sqrt{\frac{1}{N} \sum_{e=1}^N (\lambda_e^i - \lambda^i)^2},$$

де λ^i – середнє значення показника по країні на душу населення в році i ;

λ_e^i – значення показника у регіоні e на душу населення в році i ;

N – число регіонів²⁴.

У пропонованому вище методичному прийому, основним показником є Валовий регіональний продукт (ВРП), хоча як нам здається, в умовах великої за територією країни усереднені дані фактично не несуть ніякої об'єктивної інформації, так само як і чисельність регіонів (N) в ній. Найбільш доцільною для соціально-економічних досліджень може бути модель нерівномірності в отриманні фактичних доходів населення відома під назвою – коефіцієнт Джині (*Gini Coefficient*):

$$G = 1 + \frac{1}{n} - \frac{2}{n^2 y} [y_1 + 2y_2 + 3y_3 + \dots + ny_n]$$

де y_1, \dots, y_n – індивідуальні доходи в порядку зменшення;

y – середній дохід по країні;

n – число індивідів.

У даному випадку, сполучення $y_t - ny_n$ добре ілюструє регіональну регресію, а тому форма кривої Лоренца для країн з перехідною економікою може мати доволі парадоксальний характер, а з переходом до цивілізованого ринку займатиме нормальне положення.

Проводячи відповідні прикладні дослідження для України конче важливим є розробка адаптаційної методики дослідження і застосування її в Україні. А відтак ряд наведених вище математичних моделей, зокрема 2, буде адаптовано до соціально-економічних реалій сьогодення.

Таким чином, визначення особливостей регіональної асиметрії слід прив'язувати до асиметрії соціально-економічного розвитку ієрархічних таксонів. На індикативному рівні це зводиться до наступного:

1. Цілісна аналітична модель дослідження регіональної асиметрії вміщує в себе виконання ряду послідовних дій розрахунку рівнів регіональної динаміки, до якої відносять прогнозні дані загальних статистичних індикаторів, більш складні синтетичні оцінки, відносні показники та графічні моделі, які разом узяті дозволяють провести системну експертизу соціально-економічного становища регіону та розробити оптимальні пропорції стимулювання розвитку депресивних зон.

2. Найбільш ємними для регіонального аналізу в умовах глобалізації світового господарства є показники: коефіцієнт регіональної асиметричності, пропорційність галузево-територіальних змін, ефективність прямих іноземних інвестицій та ін., які дозволяють визначити найбільш «вузькі місця» розвитку різних територій країни та розробити ймовірні варіанти системної допомоги їм.

3. Сучасна дослідна модель регіональної асиметрії тяжіє до розрахунків складних поліструктурних показників, які зараз об'єднують три-чотири індикатори, а в перспективі їх має налічуватися не менше п'яти-шести, які утворюватимуть у подальшому «кластер регіонального аналізу».

16.3. Регіональна конвергенція в ЄС

Розширення Європейського Союзу у 2004 р. та в 2007 р. вивело його на перше місце в світі за виробництвом ВВП (ПКС) і ряду інших макроекономічних показників, проте залишило далекою від вирішення проблему регіональної збалансованості, яку нерідко в ЄС називають регіональною асиметрією. Разом з тим європейці не відмовляються від ідеї створення гомогенного регіонального простору, який на думку багатьох аналітиків буде слугувати основою сталості розвитку як окремих територій, так і інтеграційного угруповання в цілому. Ґрунтовний аналіз успіхів та недоліків політики регіональної конвергенції в ЄС, що реалізувалась в ньому упродовж 2000–2006 років, визначає актуальність пропонованої статті,

основна мета якої полягає у виявленні особливостей регіональної конвергенції в ЄС та визначенні реальних напрямків зближення територій рівня NUTS–2 в умовах застосування європейських механізмів та інструментів вирівнювання. Для реалізації поставлених цілей було сформульовано декілька завдань, головними з яких є: оцінка ефективності європейських механізмів регіональної конвергенції, виявлення успіхів та недоліків процесу реального зближення в ЄС та аналіз регіональних наслідків коінтеграції країн ЦСЄ до Європейського Союзу.

Соціально–економічна нерівність країн–членів Євросоюзу завжди турбувала як їх уряди, так і наднаціональні структури, які опікувалися проблемами відповідного згуртування держав–учасниць цього інтеграційного угруповання. Упродовж 70–80 рр. ХХ ст. в ЄС було створено цілий ряд наднаціональних фондів (Соціальний, Регіональний, Гарантій для сільського господарства тощо), а також Фонд Згуртування (до 2004 року його діяльність орієнтувалася на Ірландію, Грецію, Іспанію та Португалію, тобто ті країни, що мали системне відставання від середніх по ЄС макроекономічних показників).

Теоретичне формування нової моделі «Європа регіонів», яке найбільш чітко було визначено на початку 90–х років ХХ ст. у працях Г. Маркса, а наприкінці 90–х у роботах І. Боше, Т. Крістіансена, М. Поллака і М. Кітінга²⁵ знайшло конкретне фінансове втілення в щорічних бюджетах Європейського Союзу, які формувалися виходячі з рішень Берлінського самміту ЄС у 1999 році і діяли сім років (2000–2006 рр.).

Як впливає з табл. 16.3, системні витрати структурних фондів на регіональний розвиток ЄС не тільки не зменшились, а й навпаки – суттєво зросли. Так, якщо у 1975 році витрати на регіональну політику становили 4,8% бюджету ЄС, то вже у 2006 році вони були доведені до 32 %, а з урахуванням витрат на розширення сягнули рекордного розміру – 39,0 %, поступаючись таким чином лише сільському господарству (близько 50 %).

Якщо до цього додати кошти на ряд європейських ініціатив (Еквал, Єврорегіо, Урбан), то диверсифікований характер регіонального зростання стане очевидним, як очевидним є те, що серед численних інструментів регіонального розвитку основним був і залишається регіональний грант, що фінансується виключно на компліментарній основі.

Існуючий до 2000 року механізм вирівнювання був далеко не завжди ефективним. Здебільшого це відносилось до сформованих в ньому шести, а фактично семи цілей вирівнювання (п'ята мала два підпункти), і тим не менше успіхи європейської регіональної політики були очевидними, що впливає з наведеної нижче табл. 16.4.

**Зростання обсягів фінансування регіональної політики
з боку структурних фондів ЄС–26**

Рік	Обсяги фінансування	
	Млн екю / євро	Відсоток бюджету ЄС
1975 (екю)	257	4,8
1981 (екю)	1540	7,3
1987 (екю)	3311	9,1
1992 (екю)	18557	25,0
1998 (екю)	33461	37,0
2002*, ЄС–15, євро	30865	30,0
2002*, ЄС, розширення євро	34615	35,0
2006*, ЄС–15, євро	29170	32,0
2006*, ЄС, розширення євро	41270	39,0

*Ціни 1999–го року.

Таблиця 16.4

**Вирівнювання депресивних регіонів у ЄС (з 1988 р. до 1998 р.)
за показником ВВП на душу населення (ЄС–15 = 100 %)**

1988	ВВП, %	1998	ВВП, %
Гваделупа (Франція)	37,0	Іпейрос (Греція)	41,8
Мадейра (Португалія)	39,9	Реюньон (Франція)	50,0
Акорес (Португалія)	40,8	Екстремадура (Греція)	50,2
Реюньон (Франція)	43,0	Акорес (Португалія)	52,0
Іпейрос (Греція)	43,5	Гваделупа (Франція)	52,4
Ворейо Айгайо (Греція)	44,5	Дикіті Еллада (Греція)	52,6
Центро (Португалія)	46,3	Пелопонісос (Греція)	52,7
Дикіті Еллада (Греція)	48,2	Гайана (Франція)	53,4
Гайана (Франція)	49,4	Анатолікі Македонія, Тракія (Греція)	55,4
Екстремадура (Греція)	49,8	Іонія Нісія (Греція)	55,7
Мартініка (Франція)	51,0	Тессалія (Греція)	57,4

1988	ВВП, %	1998	ВВП, %
Норте (Португалія)	51,4	Мадейра (Португалія)	57,5
Анатолікі Македонія, Тракія (Греція)	52,4	Андалусія (Іспанія)	57,9
Тессалія (Греція)	53,8	Мартініка (Франція)	59,8
Іонія Нісія (Греція)	54,6	Дитікі Македонія (Греція)	59,9
Андалусія (Іспанія)	55,9	Калабрія (Італія)	60,7
Калабрія (Італія)	56,5	Ворейо Айгайо (Греція)	60,8
Крит (Греція)	57,3	Хемнітц (ФРН)	63,2
Галісія (Іспанія)	57,9	Кампанія (Італія)	64,0
Алентейо (Португалія)	57,9	Десау (Німеччина)	64,2
Пелопонісос (Греція)	58,0	Галісія (Іспанія)	64,2
Кептрікі Македонія (Греція)	58,3	Норте (Португалія)	65,0
Кастіла–Ла Манча (Іспанія)	61,1	Пуглія (Італія)	65,1
Аттіка (Греція)	61,1	Сіцілія (Італія)	65,2
Бургенленд (Австрія)	61,1		
Алгарв (Португалія)	61,4		
Дитікі Македонія (Греція)	62,6		
Базіліката (Італія)	63,4		
Цента Мелілла (Іспанія)	65,5		
Середня 1988	55,1	Середня 1998	61,0

Джерело: Working for the regions. Europe on the move. - Luxembourg: ООРЕС, 2001. - Р. 30.

Як впливає з наведеної вище таблиці, реальне регіональне зближення відбувалося по всіх напрямках, хоча, як відмічають багато аналітиків, далеко не по всіх. Так, п'ять регіонів Греції не тільки не покращили свої індикатори, а й дещо погіршили їх. Це явище в регіональній політиці теж називати маргіналізацією.

Подібні тенденції збереглися й в період 2000–2006 років, що красномовно говорить про те, що в європейській регіональній політиці є певні винятки.

Однією з головних проблем сучасної диференціації регіонів в ЄС є проблема безробіття, яка чітко ідентифікується Євростатом на рівні регіонів NUTS–2. Стартовий рівень країн–членів Євросоюзу у 1999 році, напередодні початку дії «Порядку денного – 2000» був доволі різним: від 16 % в Іспанії до 2,4 % в Люксембурзі (табл. 16.5).

Екстремальні рівні безробіття в ЄС, % (1999)

Країна	Рівень безробіття, %		
	середній	максимальний (регіон)	мінімальний (регіон)
Бельгія	9,1	16,6 (Хайнаут)	3,9 (Влаамс Брабант)
Данія*	5,4	...	...
Німеччина	8,7	20,9 (Дессау)	4,0 (Обербайер)
Греція	10,8	14,6 (Дитікі Македонія)	5,5 (Іонія Нісія)
Іспанія	16,0	26,8 (Андалузія)	7,1 (Ріойа)
Франція	11,5	17,8 (Лангедок)	6,6 (Алсау)
Ірландія	5,8	7,1 (Бордер, Вестерн)	5,5 (Саузерн)
Італія	11,4	28,7 (Калабрія)	3,9 (Трентіно)
Люксембург*	2,4	...	...
Нідерланди	3,5	6,0 (Гронінген)	2,3 (Утрехт)
Австрія	3,8	5,9 (Відень)	2,7 (Оберстерріх)
Португалія	4,8	6,7 (Алежейо)	2,4 (Сентро)
Фінляндія	10,2	15,7 (Іта Суомі)	2,1 (Айланд)
Швеція	7,1	10,3 (Меллестра)	5,2 (Стокгольм)
Великобританія	5,1	11,7 (Мерсейс іде)	2,2 (Беркшир)

*Регіони рівня NUTS–2 не виділяються

Складено автором за: Working for the regions. Europe on the move. – Luxembourg: OОЕС, 2001. – 32 р.

Упродовж 2000–2006 років безробіття в депресивних регіонах зменшилося, натомість дещо зросло в гіперактивних зонах. З нашої точки зору, основними чинниками цього процесу були такі:

- значні витрати на перекваліфікацію та навчання безробітних за метою 2 та 3 «Порядку денного – 2000»;
- вплив населення з маргіаналізованих зон до гіперактивних (Лондон, Брюссель, Франкфурт–на–Майні тощо);
- диверсифікація виробництва та сервісних галузей в депресивних зонах;
- залучення інновацій та інвестицій в «старопромислові» регіони;
- підтримка малого і середнього бізнесу.

Доволі яскраво характеризує процес регіонального зближення, який розпочався наприкінці ХХ – початку ХХІ ст. в ЄС порівняльний макроекономічний аналіз регіонів Польщі та Іспанії (табл. 16.6).

Таблиця 16.6

**Порівняльна макроекономічна характеристика
регіонів Польщі та Іспанії²⁷**

№ регіону	Регіони Іспанії				№ регіону	Регіони Польщі			
	ВВП на одного жителя, тис. євро		Рівень безробіття, %			ВВП на одного жителя, тис. євро		Рівень безробіття, %	
	1998	2001	1998	2001		1998	2001	1998	2001
1.	9,8	12,2	29,4	18,8	18.	3,6	5,0	12,8	21,5
2.	14,3	14,4	11,4	4,8	19.	3,4	4,3	13,9	21,9
3.	11,6	13,9	19,1	7,8	20.	2,7	3,3	10,3	15,7
4.	16,4	20,3	11,1	5,9	21.	3,3	4,3	13,2	24,4
5.	8,3	10,3	29,1	14,5	22.	3,2	4,3	11,4	18,1
6.	10,7	12,8	17,5	11,0	23.	3,3	4,3	7,6	14,1
7.	12,4	15,9	17,9	8,8	24.	5,3	7,3	7,6	13
8.	10,9	12,9	16,9	9,3	25.	3,2	4,1	10,5	18,2
9.	12,2	15,0	18,2	10,0	26.	2,7	3,4	12,3	17,4
10.	16,1	19,4	14,2	8,4	27.	2,7	3,6	10,8	15,1
11.	16,2	20,3	17,0	9,7	28.	3,6	4,8	11,0	19,6
12.	15,3	18,7	11,4	4,4	29.	4,0	5,3	7,3	15,7
13.	17,8	21,6	16,8	7,2	30.	2,8	3,8	12,1	18,4
14.	11,3	13,7	17,3	10,5	31.	2,8	3,6	19,7	28,9
15.	16,8	20,5	10,2	4,6	32.	3,9	5,2	8	15,4
16.	12,8	15,6	16,6	9,2	33.	3,6	4,8	13,9	24,7
17.	12,8	15,2	18,5	10,7					

Умовні позначки:

Регіони Іспанії: 1 – Андалузія; 2 – Арагон; 3 – Астурія; 4 – Балери; 5 – Екстемардур; 6 – Галісія; 7 – Кантабрія; 8 – Кастилія-Ламанча; 9 – Кастилія і Леон; 10 – Каталонія; 11 – Країна Басків; 12 – Ла Ріоїа; 13 – Мадрид; 14 – Мусія; 15 – Навара; 16 – Валенсія; 17 – Канарські острови.

Регіони Польщі: 18 – Нижньосилезький; 19 – Куявсько-Поморський; 20 – Люблінський; 21 – Любуський; 22 – Лодзінський; 23 – Малопольський; 24 – Мазовецький; 25 – Опольський; 26 – Підкарпатський; 27 – Підляський; 28 – Поморський; 29 – Сілезький; 30 – Свентокшинський; 31 – Вармінсько-Мазурський; 32 – Великопольський; 33 – Західнопоморський.

Як впливає з наведеної вище таблиці, Польща та Іспанія знаходилися на різних етапах конвергенції своєї соціально–економічної сфери, мали різні показники ВВП на душу населення та різні рівні безробіття. Разом з тим, рівень виробництва ВВП Польщі упродовж 1998–2001 років суттєво зріс (майже в 1,5 разу). Темпи зростання в Іспанії були нижчими, проте тенденція на збільшення була очевидною, що впливає з пропорційності ВВП. Так, якщо співвідношення між найбільш активним в Іспанії столичним регіоном і Екстемардуруо було у 2001 році 1,99:1 (у 1998 – 2,02:1), то аналогічний показник в Польщі між Мазовецьким і Вармінсько–Мазурським воєводствами дорівнював 2,03:1 (у 1998 році – 1,89:1). При цьому слід відзначити, що рівень безробіття в останньому був практично рекордним в Європі, сягнувши 29 %.

Головною особливістю адаптації до ЄС країн Центральної та Східної Європи стало нарощування гіперактивності в їх столицях. Найбільш рельєфно це ілюструють прямі іноземні інвестиції. Упродовж 90–х років нагромадження капіталу найбільш активно проходило в Чехії, Угорщині, Польщі та Румунії і лише з початком ХХІ ст. розпочалося «розтікання» ПІІ по інших територіях країни (Польща). А ось в Угорщині гіперконцентрація ділової активності в Будапешті фактично залишилася без суттєвих змін, що наявно впливає з табл. 16.7.

Таблиця 16.7

Зміни у регіональній структурі ПІІ (NUTS–2) в Угорщині, %²⁸

Регіон	1995	1998	2000	2002
Центральна Угорщина	64,0	68,0	67,4	63,2
Центрально–Дунайський	5,6	7,0	7,0	8,3
Західно–Дунайський	12,0	9,1	10,8	11,8
Південно–Дунайський	3,8	2,3	2,0	2,2
Північна Угорщина	4,8	4,7	4,6	4,7
Північно–Рівнинний	4,7	4,0	3,7	5,3
Південно–Рівнинний	5,0	3,8	3,3	3,0
Разом	100,0	100,0	100,0	100,0

Коінтеграція країн ЦСЄ до Європейського Союзу внесла суттєві корективи до їх регіональної політики, адже в ході переговорів по 31–му пакету «спільного доробку» треба було докласти значних зусиль щодо імплементації тих принципів, механізмів та інструментів регіонального регулювання, які в ЄС вважаються сталими і водночас такими, що не суперечать конкурентному законодавству. Свого часу

нами був проведений аналіз регіональної моделі Чеської республіки (Див.: Чужиков В. Чеська регіональна модель // Економіка України. – 2004. – № 7. – С. 72–78), зараз ми обмежимося лише висвітленням особливостей процесу імплементації європейських механізмів регіонального регулювання, який досить наочно демонструє табл. 16.8.

Таблиця 16.8

**Розподіл коштів структурних фондів ЄС та Фонду Згуртування для Чеської Республіки упродовж 2004–2006 рр.
(млн євро, ціни 1999 року)**

Напрямок фінансування	Разом	Роки		
		2004	2005	2006
Фонд Згуртування	...	...	...	...
Максимум	932,1	319,2	262,8	350,1
Мінімум	740,5	253,2	208,4	278,9
У середньому	836,3	286,2	235,6	314,5
Структурні фонди	1491,2	371,4	498,1	621,7
Мета 1	1286,4	307,0	431,1	548,3
Мета 2	63,3	21,1	21,1	21,1
Мета 3	52,2	17,4	17,4	17,4
Європейські ініціативи Інтеррег	60,9	19,0	19,0	22,9
Еквал	28,4	6,9	9,5	12,0
Структурні операції разом	2327,5	657,6	733,7	936,2

Джерело: Programy Pomoci Evropskych Spolecenstvi 2003/2004. – Praha: Ministevstvo financí, 2003. – Р. 7.

Якщо взяти до уваги, що упродовж періоду 2000–2006 рр. на статутні дії структурних фондів та Фонду Згуртування буде витрачено 213 млрд євро (у цінах 1999 р.), то як випливає з наведеної вище таблиці, Чеська республіка могла розраховувати лише на 2,3 млрд (1,1 %), що є меншим показником, ніж в «старих членах» ЄС, проте значно перевищує її внесок до консолідованого бюджету Євросоюзу. З цього випливає, що країна більше виграє від перебування в Євросоюзі, ніж програє. Знову ж варто зауважити, що основним інструментом вирівнювання в Чехії були регіональні гранти, основна діяльність яких спрямована на додання відставання регіонів від столиці. Приміром, за метою 1, Прага не отримує жодного євроцента.

Упродовж 2000–2006 років в Європейському Союзі було перерозподілено через структурні фонди ЄС доволі великі кошти, значна частина яких використана безпосередньо чи опосередковано на стимулювання розвитку регіонів різного ієрархічного рівня. Основними видами інструментів, що застосовувалися при цьому, стали:

- інвестиційний грант, який передбачав механізм співфінансування того чи іншого проекту із залученням коштів структурних фондів ЄС та Фонду Згуртування, місцевих та державних бюджетів;
- субсидіювання відсоткових ставок; цей інструмент має доволі велике значення для підтримки малого і середнього бізнесу в депресивних зонах; доволі активно використовується в Чеській Республіці;
- податкові пільги;
- податкова знижка на амортизацію;
- субсидії, що пов'язані з використанням робочої сили, передбачалося, що процес створення нових робочих місць має бути підтриманий з боку національних і наднаціональних структур;
- транспортні пільги.

Досвід реалізації Європейської регіональної політики на сьогоднішній день є найбільш вдалим у світі. Тільки упродовж 90–х років в ЄС суттєво скоротилась кількість депресивних регіонів, тобто тих, що мають показник 75 % від середнього по ЄС індикатора ВВП на душу населення (ПКС). У багатьох регіонах вдалося призупинити зростання безробіття, а в деяких – суттєво знизити його рівень.

Розширення Європейського Союзу (2004 та 2007 років) загострило проблему нерівномірності соціально–економічного розвитку нових учасників ЄС. Рівень безробіття в окремих регіонах Польщі та Словаччини перевищує 25 %. Відбувається гіперконцентрація ділової активності в столицях держав–учасниць (понад 50 % прямих іноземних інвестицій, що надійшли до країни сконцентровано в Вільнюсі, Таллінні, Ризі, Празі, Будапешті). Існує доволі великий розрив в основних показниках розвитку. Наприклад, сучасна Прага вже зараз виробляє понад 130 % європейського показника ВВП на душу населення (ЄС25=100 %), натомість решта регіонів рівня NUTS–2 знаходиться в межах 40–50 %.

Починаючи з 2007 року, коли розпочнеться реалізація завдань чергового семирічного плану ЄС суттєво зміняться цілі та інструменти регіонального розвитку, а також обсяги фінансування процесу зближення (на 2007–2013 роки заплановано використати 336,1 млрд євро). Замість трьох цілей, що існували раніше і орієнтувалися на надання допомоги депресивним регіонам (тобто тим, що мали показник ВВП на душу населення нижчий за 75 % середнього по ЄС) та тим, що мають проблеми в плані перекваліфікації кадрів, з'являться три принципово нових:

- конвергенція;
- регіональна конкурентоспроможність та зайнятість (вона матиме регіональний рівень та національний, що представляє собою європейську стратегію зайнятості);
- європейська територіальна кооперація.

Змін зазнали і фінансові інструменти підтримки розвитку. Замість шести, що існували раніше їх буде три: Фонд Згуртування, Європейський Фонд Регіонального Розвитку, Європейський Соціальний фонд.

Важливою особливістю регіонального розвитку в ЄС упродовж наступних семи років буде вважатися його інноваційна складова, яка стимулюватиметься через нові програми підтримки, зокрема «Ясперсу».

Для України, як безпосереднього сусіда ЄС та потенційного учасника спільного європейського економічного простору, формування якого визнається в Євросоюзі як пріоритетне, конче важливим елементом зближення виступає подальша конвергенція її регіональної політики з метою чіткої ідентифікації вітчизняних регіонів з європейською моделлю, яка передбачає наступне:

- адміністративно-територіальну реформу, що дозволить виділити рівні NUTS–2 та NUTS–3 і тим самим визначити тождність їх європейській регіональній ієрархії;
- імплементацію європейських механізмів та інструментів регіонального розвитку (інвестиційний грант, субсидії, пов'язані з використанням робочої сили, субсидювання відсоткових ставок);
- розвиток єврорегіонального співробітництва;
- активне використання переваг, які надає Україні статус сусідства з Євросоюзом, виходячи із основних напрямів співробітництва, що впливають з концепції «Ширша Європа – сусідство» (2003);
- створення належних умов для інноваційного розвитку регіонів; співробітництво України та ЄС в межах сьомої рамкової угоди.

Значні зміни в кон'юктурі світової торгівлі, що мають місце в світі в останні роки, можуть суттєво вплинути на проблему регіональної безпеки, яка значно загострилась останнім часом і пов'язана насамперед із слабким рівнем галузевої і зовнішньоторговельної диверсифікації в локальній і регіональній структурі господарства України. Враховуючи те, що сучасна експортна структура регіонів представлена передусім групою високоризикованих галузей (металургія, сільське господарство та харчова промисловість, текстильне виробництво та деякі інші галузі), які визначаються в ЄС як «сензитивні», основні групи ризиків можна було б ідентифікувати у такий спосіб:

- висока енергомісткість експортної продукції, підвищення світових цін на випуск якої може зробити торгівлю нею невигідною. Насамперед це відноситься до виробництва мінеральних добрив, чорних і кольорових металів, а відтак вразливими

можуть опинитися Донецька, Дніпропетровська, Луганська та Запорізька області;

– енергодефіцитність більшості регіонів, яка співпадає з технологічною відсталістю у використанні енергії, низьким рівнем платоспроможності населення та підприємств за надану енергію;

– можливі зміни у кон'юктурі на чорні і кольорові метали, питома вага яких в структурі експорту України перевищує 40 %, що створює реальну загрозу втрати частини робочих місць через зменшення попиту на металопродукцію;

– вплив робочої сили за кордон, який у короткотерміновій перспективі може призвести до додаткового припливу валютних ресурсів та пошуку можливості їх вкладання у нерухомість, підвищуючи таким чином ціну на неї до неймовірних розмірів з подальшим обвалом останніх через міграцію сімей заробітчани до країн ЄС, США та Канади у середньо– та довготерміновій перспективі. Найбільш вразливими при цьому можуть опинитися західні регіони України;

– збільшення припливу ПІІ та портфельних інвестицій в промислово розвинуті регіони та в м. Київ, яке тим не менше не виключає можливості їх раптового переміщення за кордон, що є особливо характерним для останнього виду інвестування;

– підвищення санітарних, фітосанітарних та технологічних вимог щодо продукції аграрного сектору з боку традиційних імпортерів може стати причиною затоварення нею регіонів Центральної та Північної України, натомість підвищення стандартів якості до європейського рівня та географічна диверсифікація експорту продуктів харчування дозволять уникнути скорочення виробництва.

Подальше зниження рівня міжнародної конкурентоспроможності регіонів і передусім її інноваційної складової може призвести до подальшого скочування їх до рівня «високо ризикованих» з огляду на те, що питома вага чорної металургії, аграрного виробництва, легкої промисловості, а в окремих випадках – рибальства, є домінуючою.

Висновки до розділу

В останні двадцять років в умовах посилення глобалізації світового господарства та нерівномірності розвитку його окремих ланок суттєво зросла соціально–економічна диференціація різних регіонів світу, основними чинниками чого стали: перехід більшості країн до неоліберальної моделі розвитку; посилення впливу ендегенних економічних

процесів; збільшення обсягів та динаміки руху капіталу; скорочення тривалості економічного циклу з 70–75 років до 10–15; імплементація принципу субсидіарності в регіональні моделі постіндустріальних держав; численні локальні конфлікти між багатими і бідними територіями і як результат – виникнення маргінальних, субмаргінальних та гіперактивних місць, різниця у розвитку між якими невпинно зростала.

Процес регіоналізації упродовж останніх років розвивався як вертикально, чим зумовлював посилення впливу на світову економіку інтеграційних блоків та інших країнових угруповань, так і горизонтально, внаслідок чого виникали гіперактивні зони економічного росту (кластери, технопарки, технополіси, іннотехи), які з часом перетворюватимуться у світові регіони з виробництва інноваційної продукції, при цьому національні кордони не можуть бути стримуючим фактором, а навпаки сприятимуть глибокій економічній дисоціації господарських систем.

До внутрішніх регіонів, які включають локальні інноваційні утворення, мікрорегіони, мезорегіони та макрорегіони (країна в цілому чи великі регіони найбільших держав світу), відносять території, що мають спільне географічне положення, територіальну єдність, спільну (чи подібну до неї) економічну та соціальну структуру та відповідну організаційно–управлінську різнорівневу таксономічну модель регулювання макроекономічних пропорцій в державі.

До зовнішніх регіонів відносять мега– та метарегіони (відповідно ЄС та Європа в цілому), транскордонні території, які складаються з певної кількості внутрішніх регіонів і можуть мати як наднаціональні структури управління (наприклад, єврорегіони), так і спільні (міжкрайнові) інструменти та механізми регулювання пропорцій з метою підвищення їх глобальної конкурентоспроможності.

Регіональна асиметрія являє собою процес посилення диференціації розвитку локальних та глобальних територій, який відбувається під впливом нерівномірності руху факторів виробництва (передусім капіталу), конкуренції між місцевими, національними фірмами та ТНК, реалізації урядами компліментарної різнорівневої політики зниження диспропорційності різних таксономічних одиниць з метою забезпечення сталості їх подальшого розвитку. У сучасних умовах інформаційна асиметрія щодо реального розвитку певних територій може призводити до швидких негативних зрушень у формуванні оптимальної регіональної структури. Разом з тим, наявність в тій чи в іншій державі гармонізованої моделі локального регулювання в умовах глобалізації світового господарства може забезпечити рівномірний розвиток різних її територій через високу селективну динаміку руху капіталу.

У 90–х роках ХХ ст. – початку ХХІ ст. відбулися значні зміни у методологічній сутності сучасного (нового) регіоналізму, які впливають із нової диспозиції окремих територій в глобальному конкурентному

середовищі. Основними напрямками трансформації регіональної науки стали: дослідження регіональної конкуренції (конкуренція європейських міст, локальна конкуренція, циклічна сензитивність регіонів), визначення напрямків компліментарного регулювання (регіональне планування, локальне партнерство, стратегія просторового планування), глобально–локальних моделей розвитку та інтеграції (нового регіоналізму, регіонального світу) тощо.

Головна їх мета полягає у необхідності знаходження чітких меж впливу держави, місцевих та наднаціональних структур на регіональний розвиток окремих територій, який з одного боку підтримував би депресивні регіони та створював в них можливості для економічного зростання, з другого – не заважав розвиткові гіперактивних регіонів, що забезпечуватимуть глобальний прогрес у першій чверті XXI ст. Головним теоретичним надбанням світової регіональної науки і практики регулювання територіальної асиметрії став відхід від політики нівелювання, яка у 70–80 рр. XX ст. не тільки не досягла своєї мети щодо рівномірного соціально–економічного розвитку регіонів, а й суттєво зашкодила їй створивши феномен регіонів–донорів і регіонів–споживачів.

У XXI столітті людство увійшло із невизначеністю концептуальної суті глобальної парадигми. Провідні науковці світу цей період ідентифікують як передпарадигмальний. В ньому відбувається лише формування галузевих, мегарегіональних і країнових парадигм. Разом з тим, серед п'яти найбільш значущих конкурентних парадигм «регіон як соціум», «інтегральний регіон», «регіон як ринок», «регіон як квазікорпорація», «регіон як квазідержава», виділяються дві останні, які уособлюють дві найбільш суперечливі тенденції сучасного розвитку: регіональну локалізацію у вигляді інноваційно–інвестиційних моделей швидкого економічного зростання та децентралізацію державного регулювання, яка призводить до посилення локальної асиметрії та обмеження впливу держави та наднаціональних структур на регіональний розвиток. На загальнометодологічному рівні це означає кінцевий перехід від неокейнсіанської моделі розвитку до неоліберальної.

Основні моделі розвитку регіонів світу тісно пов'язані з соціально–економічними моделями взагалі і спираються на загальні закономірності переходу країн від парадигми «Номо еconomicus» до «Номо sociologicus». Проте світовою економічною наукою визнається, що в наш час має місце перехід від неокейнсіанської моделі до неоліберальної. Внаслідок чого механізм та інструментарій регіонального регулювання у XXI ст. швидше за все буде представлений широким колом засобів їх реалізації від моделі децентралізованого федералізму (США, Австралія та ін.), за якою у державному бюджеті передбачається виплата певним штатам дотацій на виконання мінімальних соціальних стандартів, до моделі компліментарної дії наднаціона-

льних, національних та регіональних структур (Європейський Союз), яка поєднує фінансові можливості країн–учасниць для реального долання територіальної асиметрії за допомогою інвестиційних грантів, податкових пільг, пільгових кредитів тощо.

У країнах колишнього СРСР активно проходить процес формування нової моделі соціально–економічного розвитку, який передусім зумовлений наявністю нових (ринкових) механізмів регулювання пропорцій та існуванням окремих елементів командно–адміністративної системи. Такий «симбіоз» доволі різнорідних елементів управління розвитком не є ефективним в сучасних умовах, через що стає зрозумілим, чому регіональна асиметрія в цих країнах постійно зростає. Найбільш рельєфно вона проявила себе в Російській Федерації, велика територія якої в умовах переходу до ринку доволі швидко розбилася на гіперактивні та гіпердепресивні зони. Використання в державах СНД обмеженого інструментарію: фінансові трансферти територій, відмова від надання бюджетних і податкових переваг, індикативне ранжування територій тощо поки що не можуть ефективно сприяти процесу регіональної конвергенції.

Суттєві зміни, що сталися в глобальній економіці останнім часом, формування нових парадигм регіонального розвитку, а відтак і нових механізмів та інструментів регулювання пропорцій, наочно продемонструвало невідповідність сучасної методики дослідження тим змінам, що відбуваються в суспільстві. Використання старого дослідного апарату перестало бути інформативним, а рішення урядів та наднаціональних структур щодо виділення коштів на розвиток, що базувалося виключно на старих індикативних моделях, доволі часто призводило до хибних результатів, а відтак розробка цілісної системи регіонального моніторингу є нагальною потребою суспільства.

Найбільш емними для сучасного міжнародного регіонального аналізу в умовах глобалізації світового господарства є показники: коефіцієнт регіональної асиметричності, пропорційність галузево–територіальних змін, ефективність прямих іноземних інвестицій та ін., які дозволяють визначити найбільш «вузькі місця» розвитку різних територій країни та розробити ймовірні варіанти системної допомоги їм. Сучасна дослідна модель регіональної асиметрії тягнє до розрахунків складних поліструктурних показників, які зараз об'єднують три–чотири індикатори, а в перспективі їх має налічуватися не менше п'яти–шести, які утворюватимуть у подальшому «кластер регіонального аналізу».

Процес регіональної конвергенції є домінуючим в Європейському Союзі і, незважаючи на деяку маргіналізацію окремих депресивних регіонів, сприяє в цілому соціально–економічному вирівнюванню країн–учасниць. Існуючі зараз механізми і інструменти європейської регіональної політики адекватно відображають суть політики зближення в ЄС і на прагматичній основі регулюють процес консолідації в Європі

завдяки стимулюванню розвитку малого і середнього бізнесу, створення сучасної інфраструктури, перекваліфікації безробітних тощо.

Коінтеграція країн ЦСЄ до ЄС призвела до необхідності імплементації регіональної моделі Європейського Союзу, селекції інструментів регіонального розвитку, найбільш ефективним з яких виявився інвестиційний грант. На першому етапі зближення суттєво загострилася проблема безробіття, рівень якого в окремих регіонах Польщі та Словаччини виявився рекордним для всієї Європи. Гіперконцентрація ділової активності в столицях у 90-х роках ХХ ст. загострила регіональне протистояння, а відмова від політики нівелювання суттєво обмежила можливості держави вплинути на ситуацію в більшості адміністративно-територіальних одиниць. Втім вступ до ЄС, а також підготовка до нього, яка передувала цьому, використання значних ресурсів структурних фондів та Фонду Згуртування, програм «Проесешн» та «Постесешн» суттєво вплинули на системне долаання регіональних асиметрій тепер вже в нових країнах-учасниках Європейського Союзу.

Джерела та коментарі

¹*Леш А.* Географическое размещение хозяйства. – М.: Прогресс, 1959. – 456 с.; Изард У. Методы регионального анализа: введение в науку о регионах. – М.: Прогресс, 1966. – 526 с.; Moses L. M. Location and the Theory of Production (Spatial Economic Theory). – New York; London, 1970. – 526 p.

²*Ohlin B.* Interregional and International Trade. – Cambridge (Mass.), 1967. – 439 p.

³*Lessinger J.* Region of Opportunity. A Bold New Strategy for Real Estate Investment with Forecasts to the Year 2010. – N.-Y.; Toronto: Times Books, 1986. – 305 p.

⁴*Леш А.* Географическое размещение хозяйства. – М.: Прогресс, 1959. – С. 65.

⁵*Портер М.* Международная конкуренция. – М.: Междунар. отношения, 1993. – 896 с.

⁶*Grafton Q., Pendleton L., Nelson H.* A Dictionary of Environmental Economics, Science and Policy. – Cheltenham, 2001. – P. 14.

⁷*Montiel P.* Macroeconomics in Emerging Markets. – Cambridge: Cambridge University Press, 2003. – P. 195.

⁸*Siebert H.* The World Economy. Second edition. – London; New York: Routledge, 2002. – P. 155.

⁹*Jeppesen T.* Environmental Regulation in a Federal System. – Cheltenham: Edward Elgar, 2002. – P. 109.

¹⁰Кожна з кривих, що описуються далі, має відповідну формулу і може бути побудована на певних графіках.

¹¹*Brenton P., Manzoocchi S.* Enlargement, Trade and Investment. The Impact of Barriers to Trade in Europe. – Cheltenham: Edward Elgar, 2002. – P. 49.

¹²NUTS – номенклатурні одиниці територій для статистики з відповідного ієрархії, що прийнята в ЄС (NUTS-1 – найвищий, NUTS-3 – найнижчий таксон).

¹³*Sakwa R.* Russian Regionalism, Policy – Making and State Development // *Shaping the Economic Space in Russia* / Ed. by Stefane Harter, Gerald Easter. – Aldershot: APL, 2000. – P. 16–18.

¹⁴*Божидарнік Н. В.* Регіональна асиметрія в Європейському Союзі та механізми її регулювання. Автореф. дис. ... к.е.н. – К.: КНЕУ, 2006. – С. 8.

¹⁵*Pendleton L., Grafton Q., Nelson H.* A Dictionary of Environmental Economics, Science and Policy. – Cheltenham, 2001. – P. 178.

¹⁶*Словник сучасної економіки Макміллана* / Пер. з англ. – К.: АртЕк, 2000. – С. 304.

¹⁷Основна частина витрат на національну оборону припадає на федеральний бюджет. Сума, що показана у цій таблиці, є незначною і спрямована на проведення невеликих локальних заходів.

¹⁸*Лаєровський Б.* Измерение региональной асимметрии на примере России // *Вопросы экономики.* – 1999. – № 3. – С. 42–52.

¹⁹*Гранберг А.* Основы региональной экономики. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – С. 132–247.

²⁰*Siebert H.* The World Economy. – Second edition. – London; New York: Routledge, 2002. – P. 245.

²¹*Clark D. P., Sawyer C. W., Sprinkle R. L.* Regional exchange rate indexes for the United States // *Journal of Regional Science.* – 1999. – № 1 (39). – P. 149–166.

²²*Гранберг А.* Основы региональной экономики. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – С. 55.

²³Визначення співвідношення за поточний рік може дати хибне уявлення про ефективність ПП, адже відбувається процес їх освоєння. Як правило, в умовах України вкладений капітал починає «працювати» вже на наступний рік, що призводить до швидких темпів нарощування GSP.

²⁴*Лаєровський Б.* Измерение региональной асимметрии на примере России // *Вопросы экономики.* – 1999. – № 3. – С. 43.

²⁵*Vache I.* The Politics of European Union Regional Policy: Multi – level Governance or Flexible Gateriping. – Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998. – 530 p.; Christiansen T. The Territorial Politics in the European Union // *Journal of European Public Policy.* – 1999. – № 6/2. – June. – P. 349–357; Pollack M. Regional Actors in an Intergovernmental Play: The Making and Implementation of EC Structural Policy. – L: Rhodes and Mazey, 1995. – P. 361–390; Keating M. The Politics of European Union Regional Policy // *Journal of European Public Policy.* – 1994. – № 1/3. – P. 367–393.

²⁶*Allen D.* Cohesion and the Structural Funds // *Policy – Making in the European Union* / Ed. by H. Wallace, W. Wallace. – Oxford: University Press, 2000. – P. 244.

²⁷*Wydimus S., Nieszkowiecka M.* Zroznicowanie regionalne w Polsce i Hiszpanii // *Problemy wymiany handlowej w inegrujacej sie EUROPIE.* – Krakow – Rzeszow, 2004. – P. 412–413.

²⁸*Hungarian Spaces and Places: Patterns of Transition.* – Pecs: Center for Regional Studies, 2005. – P. 251.

РЕГІОНАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО В УМОВАХ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

17.1. Особливості розвитку міжнародних та регіональних інтеграційних процесів

Інтеграція, що розуміється як процес зміцнення зв'язків між об'єктами, у даному випадку регіонами, часто супроводжується їх зближенням, появою нових загальних ознак. Вихідний латинський термін «*integratio*», означає відновлення, заповнення деякої єдності. Інтеграційні процеси ведуть до становлення нової цілісності, на основі зміни існуючих комбінацій наявних елементів. У сучасній економічній літературі в останні роки відбулася помітна зміна поняття міжрегіональної інтеграції. Відповідно до ринкового підходу, започаткованого ще 10–15 років тому, під час процесу інтеграції усуваються перешкоди, що заважають інтеграції національних ринків товарів, послуг, капіталу і робочої сили. Слід зазначити, що країни Європейського континенту, по об'єктивних історичних причинах, є найбільш успішними в практиці здійснення регіональної інтеграції. В даний час розрізняють наступні теоретичні підходи до процесу інтеграції.

Відповідно до інституційного підходу, процес міжрегіональної інтеграції, зокрема, європейської, розумівся як поступова передача законодавчих і адміністративних повноважень від національної влади наднаціональним (у конкретному випадку – європейським інститутам). Ця модель, що часто характеризує стратегію інтеграції, запропоновану Європейською Комісією, має на увазі технократичний («єврократичний») і централізований процес перерозподілу фінансових ресурсів як основний інструмент зниження регіональних розходжень¹.

«Мережевий» підхід розглядає соціально–економічний простір як систему пересічних транснаціональних «макрорегіонів», що характеризуються співробітництвом між різними адміністративними областя-

ми, включеними в цей макро регіон, і конкуренцією з областями, що належать іншим макрорегіонам. Ці макрорегіони можуть бути представлені як пересічні мережі великих і малих міських центрів, що виконують як доповнює, так і конкуруючої ролі в європейському масштабі. Прикладами таких макро регіонів є Середземноморський і Балтійський басейни, Альпійський регіон, Середня Європа, «Атлантична Дуга» і область столиць у Північно–Західній Європі.

Відповідно до цього підходу границі регіонів і країн не стільки розділяють окремі регіони і країни і створюють штучні перешкоди економічної і соціальної інтеграції, скільки перетворюються у своєрідні мости, що поєднують макрорегіони, у результаті процесу загальної інтернаціоналізації. Крім того, деякі з цих європейських макро регіонів є сполучними між регіонами Європейського Союзу і країн Центральної і Східної Європи, Балканського півострова і Південного Середземномор'я, що не входять у ЄС.

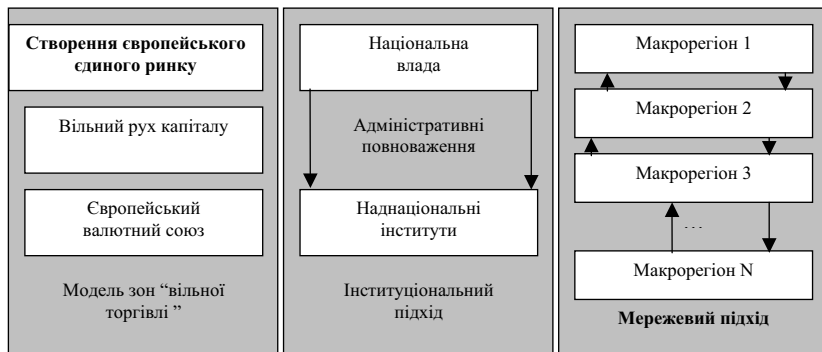
Методологічні підстави першого підходу, тягнуть до неоліберальної теорії, що розглядає будь–який вплив держави як втручання в «природний» ринковий процес і викривлюючий ринкову інформацію для суб'єктів економіки. У даному випадку як такі перекручування розглядаються міжнародні і міжрегіональні границі.

Другий підхід, що базується на спробах синтезу неокейнсіанської і інституціональної теорій, а також науки про керування, ґрунтується на неминучості і принциповій необхідності активної ролі держави, державних і недержавних інститутів у регулюванні ринкових процесів. У випадку ЄС, цей підхід концентрується на оптимізації розподілу функцій і відносин між наднаціональними органами, національними урядами і регіональними і міськими органами керування при участі всякого роду асоціацій підприємців, профспілок, партій і рухів у процесах прийняття рішень.

«Мережевий» підхід розглядає бар'єри у вигляді кордонів і розходжень у законодавстві, але тільки і не стільки як перешкоди на шляху встановлення різноманітних довгострокових зв'язків між регіонами і ринками, але і як джерело додаткової вигоди, іноді незаслуженої, для суб'єктів, що хазяюють, і, отже, стимул для транскордонних обмінів².

Ці підходи не можна розглядати як еволюцію поглядів на проблему міжрегіональних взаємодій, оскільки вони хоча і не цілком протилежні один одному, але істотно розрізняються у вихідних передумовах і практичних висновках. Перший підхід найбільш адекватний пануючій економічній системі першої половини століття, коли основною моделлю виробництва був масовий випуск стандартизованої продукції, обмежений попитом і можливостями залучення основних ресурсів: капіталу і праці. Другий підхід відповідає «держижистській» політиці 50–70–х років з великими державними програмами, частковою націоналізацією,

п'ятирічним плануванням, регулюванням цін і попиту, боротьбою з інфляцією і безробіттям. Третій підхід відповідає сучасному періоду високотехнологічного виробництва, коли підприємства орієнтуються на випуск невеликих партій продукції і послуг із заданими параметрами, їхні організаційні структури і самі підприємства будуються під проект, а не навпаки, а головним ресурсом стає інформація (рис. 17.1).



Справедлива конкуренція і цінова стабільність через макроекономічну координацію

Неоліберальна теорія, що розглядає будь-який вплив держави ринковий процес

Централізований процес перерозподілу фінансових ресурсів як основний інструмент зниження регіональних розходжень

Синтез неокейнсіанської і інституціональної теорій

Система пересічних транснаціональних "макрорегіонів"

Рис. 17.1. Теоретичні основи становлення і розвитку моделей регіональної інтеграції

Очевидно, що при будь-якому підході залишається головне в розумінні процесу інтеграції і дезінтеграції – розвиток різноманітних зв'язків між регіонами, що поєднують їх у єдине ціле. Аналіз процесів інтеграційних процесів у Європі в контексті можливого використання цього досвіду для України дозволив зробити висновок: якщо говорити не про європейську інтеграцію в цілому, а саме про міжрегіональну інтеграцію, то в сучасній Європі одержала найбільший розвиток, фінансову й інституціональну підтримку міжрегіональна інтеграція не всередині окремих країн, а окремих ренів різних країн.

Особливо яскраво це виявляється в прикордонному співробітництві суміжних регіонів, регульованих Програмою ЄС «Interreg II». Ця Програма охоплює такі ареали, як Західне Середземномор'я і Латинські Альпи, район Північного моря, Південно-Західну Європу і т.д. Основна задача цієї Програми – сприяти транснаціональному співро-

бітництву через елементи структурної політики, розвиток систем комунікацій, керування водними ресурсами і т.д. Одна з важливих декларованих цілей Програми полягає в зниженні соціально-економічних нерівностей у розвитку суміжних регіонів сусідніх держав.

З огляду на актуальність налагодження тісних взаємозв'язків між територіальними громадами або владами сусідніх держав, необхідно розглянути загальні підходи, що застосовуються Європейським Співтовариством, а також розроблені в Україні, торкнутися питання правової бази та інституціональних засад транскордонного співробітництва.

Основи регіональної політики Європейського Співтовариства сформульовані в установчих документах і наступних деклараціях. Зокрема, у Єдиному Європейському Акті, Маастрихтському акті й Амстердамському договорі сформульоване завдання «зменшення диспропорцій між регіонами та подолання відсталості депресивних областей». Сучасна регіональна політика Співтовариства сформульована Постановами ЄС № 2052 від 1988 та № 1260 від 1999 року. Конкретні цілі поточної регіональної політики ЄС полягають у: розвитку відсталих регіонів; перепрофілюванні регіонів із традиційного індустріального розвитку на нові галузі виробництва; подоланні тривалого безробіття та безробіття серед молоді; адаптації робочої сили до процесів індустріальних перетворень; розвитку сільськогосподарських регіонів.

Основні положення транскордонного співробітництва сконцентровані у різноманітних правових документах, прийнятих Радою Європи:

- Європейська Конвенція загальних принципів транскордонного співробітництва різноманітних об'єднань та органів територіальної влади (Мадрид, 21 травня 1980 р.);
- Європейська Постанова про територіальне самоврядування (Страсбург, 15 листопада 1985 р.);
- Декларація про транскордонне співробітництво, що прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 6 листопада 1989 р. з нагоди 40-ї річниці заснування Ради Європи;
- Додатковий протокол до Конвенції загальних принципів транскордонного співробітництва різноманітних об'єднань та органів територіальної влади, що був запропонований до підписання країнам-членам 9 листопада 1995 р.

До базових правових документів, що служать розвитку транскордонного співробітництва держав, поряд з Європейською Конвенцією з прав людини необхідно віднести: Європейську Хартію місцевого самоврядування; Конвенцію з транскордонного співробітництва; Європейську Хартію мов меншин; Конвенцію про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні; рішення Віденського (1993 р.) і Страсбурзького (1997 р.) самітів голів держав та урядів Ради Європи з побудови єдиної Європи, поступовому забезпеченню прозорості кордонів, вільному

пересуванню людей, що живуть на прикордонних територіях, та встановленню прямих договірних відносин між прикордонними регіонами³.

Серед цих документів необхідно особливо відзначити Рамкову Європейську Конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними адміністративними одиницями або місцевими органами влади. Вона зобов'язує країн-членів Ради Європи робити кроки по розвитку такого співробітництва, допомагати укладенню необхідних договорів та угод з урахуванням конституційних положень держав-учасниць (ст. 1 Конвенції). Європейська конвенція достатньо докладно регламентує зміст зобов'язань країн-членів Ради Європи з організації прикордонного співробітництва.

По-перше, вона вводить відповідний понятійний ряд (транскордонне співробітництво, територіально-адміністративні одиниці і т. д.). Кожна з сторін при підписанні Конвенції або після відповідного повідомлення Генерального Секретаря Ради Європи може назвати адміністративні одиниці або органи влади, суб'єкти та форми, що можуть бути включені або виключені з числа визначених чинною Конвенцією.

По-друге, цей документ стимулює держав-членів Ради Європи підтримувати ініціативу місцевих та регіональних органів влади по транскордонному співробітництву, пропонуючи різні його моделі. Тобто Рада Європи не намагається встановити в цій області новий правовий порядок, що стимулює сепаративні та інші тенденції. Навпаки, пропонується діяти в межах національного, міжнаціонального права, кожна сторона може визначити недоліки, здійснювати контроль або спостереження за відповідними територіально-адміністративними одиницями та органами влади. (п. 5 ст. 3 Конвенції).

Додатковий протокол до Рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво від 9 листопада 1995 р. підтвердив чинні принципи, зазначивши, що «рішення, які приймаються у рамках угоди про транскордонне співробітництво повинні виконуватися територіально-адміністративними одиницями або органами влади, відповідно до їх внутрішньої правової системи та до внутрішнього законодавства». Ці рішення мають таку ж юридичну силу та вплив, як і заходи, що вживаються територіально-адміністративними одиницями або місцевими органами влади в рамках їх правових (ст. 2 Додаткового протоколу).

По-третє, Конвенція рекомендує її учасникам при організації транскордонного співробітництва надавати місцевим та регіональним органам влади по обидва боки кордону «такі ж можливості, що передбачені при співробітництві на національному рівні» (ст. 5 Конвенції). Стаття 5 Конвенції не несе директивного характеру, даючи можливість сторонам розглядати доцільність таких прав та можливостей.

По-четверте, у зазначеному документі багато уваги приділяється інформаційному забезпеченню транскордонного співробітництва. Напри-

клад, вводяться такі положення: «кожна зі сторін здійснює повне інформування на прохання іншої» за участю у транскордонному співробітництві (ст. 6 Конвенції). Кожна зі сторін слідкує за інформуванням місцевих та регіональних органів, які приймають участь у транскордонному співробітництві, за можливостями, що надаються їй ст. 7 Конвенції, і т.д.

Такими є основні положення Рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво, ряд з яких необхідно після ратифікації інкорпорувати у вітчизняне законодавство. Додатковий протокол до Рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво від 9 листопада 1995 р. уточнює та доповнює зобов'язання держав-членів Ради Європи у сфері транскордонного співробітництва місцевих та регіональних органів влади.

Уточнюючи Європейську Рамкову Конвенцію, Додатковий протокол до Рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво від 9 листопада 1995 р. передбачує, що «відповідно Угоди про транскордонне співробітництво, що укладається територіально-адміністративними одиницями або місцевими органами влади, може бути створений орган по транскордонному співробітництву, що буде чи не буде юридичною особою». В Угоді зазначено, що залежно від визначених повноважень або положень внутрішнього законодавства даний орган може розглядатись як суб'єкт публічного або приватного права в рамках національних правових систем територіально-адміністративних одиниць або місцевих органів влади, що підписали дану угоду (ст. 3 Додаткового протоколу). Статті 4, 5 та 6 Додаткового протоколу достатньо докладно розписують статус такого органу, порядок його взаємодії з національними органами влади, сферою дотримання прав людини і т.д.⁴

Крім того, прийнято і діють міжнародні конвенції, особливо у сфері збереження навколишнього середовища, такі як: Конвенція про транскордонне забруднення повітря на великих відстанях; Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті; Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій; Конвенція про охорону та використання транскордонних водостоків та міжнародних озер, а також Конвенція про комбіновані перевезення та інші угоди, що регулюють відносини у цій сфері. У 1995 році Україна ще не приєдналась ні до одної з цих Конвенцій.

На сприяння регіональному розвитку ЄС витрачаються великі кошти з регіонального, соціального та сільськогосподарського фондів. У період до 2006 року передбачається виділити на цільове фінансування близько 0,5 % валового національного продукту ЄС. Саме тому для нас доцільно докладно розглянути ініціативи та програми ЄС для підтримки розвитку транскордонного співробітництва.

У 90-х роках ЄС доклав серйозних зусиль для розвитку транскордонного партнерства через INTERREG-програми. Ці програми

є фінансовим інструментом, що надає кошти місцевим органам влади на плановій основі для реалізації транскордонного проекту.

З 1990 р. ЄС здійснює фінансову підтримку транскордонного співробітництва шляхом використання ряду ініціатив, програм та проектів, а саме: INTERREG, PHARE CBC, TACIS CBC, PHARE CREDO, CARDS, MEDA, LACE.

INTERREG є найбільшою програмою громадських ініціатив (Community Initiative) ЄС. У період 2000–2006 рр. Ця програма стала відома як INTERREG III, що забезпечує три напрями:

Напрямок А. Транскордонне співробітництво.

Напрямок В. Транснаціональне співробітництво.

Напрямок С. Міжрегіональне співробітництво.

PHARE CBC – програма підтримки транскордонного співробітництва прикордонних територій країн Центральної Європи, що межують з ЄС. Почала діяти 1994 р.

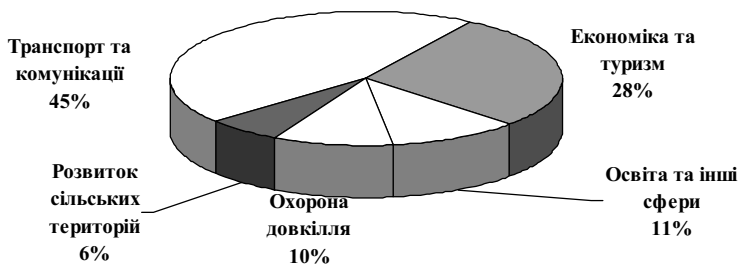


Рис. 17.2. Видатки з INTERREG за сферами діяльності⁵

Іншими фінансовими інструментами ЄС стали програми TACIS CBC (охоплює прикордонні регіони Росії, України, Білорусії та Молдови), MEDA (для віддалених прикордонних регіонів країн – членів ЄС), CARDS (нова програма для західних Балканських країн), LACE (проект Асамблеї європейських прикордонних регіонів – інформаційно–рекламна робота позитивної практики транскордонного співробітництва).

Таблиця 17.1

Розподіл фінансів за програмою INTERREG ІІА

Прикордонні регіони	Регіони за цілями 1/6	Інші регіони	Разом
Внутрішні	1 065	600	1 665
Зовнішні	795	105	900
Разом, млн євро	1 860	705	2565

В рамках INTERREG з структурних фондів ЄС підтримані програми в різних сферах, а саме транспорт і комунікації (45 %), охорона довкілля (10 %), економіка та туризм (28 %), розвиток сільських територій (6 %), освіта та інші сфери (11 %) (рис. 17.2). Завдячуючи успіхам програми INTERREG I, Рада Європи визначила транскордонне співробітництво як пріоритетний напрямок. INTERREG ІІА – основний напрямок підтримки транскордонного співробітництва з загальною сумою 2565 млн. євро (табл. 17.1).

INTERREG ІІІ (2000–2006 рр.)

Серед запланованих бюджетних витрат із структурних фондів ЄС на період 2000–2006 рр. Програма INTERREG (INTERREG ІІІ) є найбільшою громадською ініціативою з загальним обсягом фінансування у 4875 млн євро⁶.

PHARE CBC

Програма PHARE CBC (транскордонне співробітництво) була ініційована у 1994 році з метою сприяння розвитку транскордонного співробітництва між регіонами країн Центрально–Східної Європи (ЦСЄ) і ЄС. Передусім це були прикордонні регіони країн ЦСЄ, які межують з прикордонними регіонами країн–членів ЄС. Програма PHARE CBC підтримувала переважно проекти в сфері розвитку інфраструктури (транспорт і охорона довкілля) і розвиток економіки. Декілька програм були розраховані на підтримку малих, «людина–людина» проектів та інших мікро–проектів.

CADSES

У 1996 р. ЄС вирішила розвинути ініціативу INTERREG ІІ у бік транскордонного співробітництва та енергетики, започаткувавши INTERREG ІІ С – заходи для Центрального, Адріатичного, Дунайського, Південно–Східного Європейського простору (CADSES). Ця частина ініціативи INTERREG поширюється і на Україну (табл. 1.2). Слід зазначити, що Одеська область має певний досвід подання проектів для участі у програмі INTERREG ІІ С. У 1997 р. її було включено, як партнера, до транснаціонального проекту № 97.013 / A Urban Technology Network.

Фінансування програми INTERREG ІІІ CADSES розпочалося в 2001 році. Існує можливість спів фінансування проектів (табл. 17.2).

Країни СНД також мають доступ до фінансів ЄС, завдяки програмі допомоги транскордонному партнерству в рамках TACIS CBC.

Ця програма прикордонного співробітництва, створює можливості для місцевих і регіональних структур західних прикордонних регіонів Росії, Білорусі, України та Молдови започаткувати спільні проекти зі своїми партнерами з ЄС або ЦСЄ Програма TACIS CBC була ініційована у 1996 р і має свій окремий бюджет.

TACIS CBC є частиною Регіональної програми TACIS, яка є головним інструментом ЄС щодо сприяння проведенню економічних

реформ та перебудови Нових Незалежних Держав – Вірменії, Азербайджану, Білорусі, Грузії, Казахстану, Киргизії, Молдови, Російської Федерації, Туркменістану, України, Узбекистану та Монголії.

Програма TACIS CBC призначена, передусім, для:

- допомоги прикордонним регіонам у подоланні специфічних проблем розвитку, що виникли через їхню відносну ізоляцію від центрів;
- заохочення розширення та формування мережі транскордонних зв'язків по обидві сторони кордону, наприклад, полегшення перетину кордону;
- прискорення процесу трансформації у державах–партнерах через співпрацю з прикордонними регіонами ЄС та ЦСЄ, зменшення транскордонних забруднень та шкоди навколишньому середовищу.

PHARE CREDO

Програма PHARE CREDO розроблена у 1996 році для підтримки та сприяння розвитку транскордонного співробітництва на кордонах «Схід–Схід», що включає країни ЦСЄ /ЦСЄ та ЦСЄ/ СНД, і спрямована на підтримку спільних проектів, корисних для населення по обидві сторони державного кордону. Пріоритетом PHARE CREDO є сприяння розвитку добросусідства і соціальної стабільності у прикордонних регіонах, підтримка транскордонного співробітництва, яке сприяє економічному та соціальному розвитку та децентралізації у країнах Центрально–Східної Європи¹¹.

Таблиця 17.2

Обсяги фінансування програми CADSES (2000–2006 рр.)

Напрями фінансування/ рік	Призначені кошти, млн євро			
	ЄФРР	національні	приватні	разом
Напрями 1–4	119,7	97,0	4,4	221,1
– у т.ч. на 2004 р.	20,5	16,6	0,8	37,8
Технічна допомога 1	6,4	5,2	0	11,6
– у т.ч. на 2004 р.	1,1	0,9	0	2,0
Технічна допомога 2	2,6	2,1	0	4,7
– у т.ч. на 2004 р.	0,4	0,4	0	0,8
Разом	128,7	104,3	4,4	237,4
– у т.ч. на 2004 р.	22,0	17,9	0,8	40,7

CARDS та MEDA

У грудні 2000 року ЄС затвердила нове Положення щодо допомоги західним Балканським країнам (відоме як CARDS), що охоплює Албанію, Боснію, Герцеговіну, Хорватію, Югославію та Македонію. Метою CARDS є підтримка та сприяння розвитку тісніших сто-

сунків між регіонами своїх країн, з регіонами країн – членів ЄС та країн–кандидатів до вступу до ЄС в координації з іншими механізмами для транскордонного, транснаціонального та регіонального міжнародного співробітництва з країнами–не членами ЄС. Це означає, що програми PHARE CBC для Албанії / Греції, Македонії / Греції будуть виконані з допомогою нових програм CARDS, які можуть бути розширені для, наприклад, Хорватії / Словенії, Хорватії / Угорщини, Болгарії / Югославії та Болгарії/Румунії.

LACE

Взаємодопомога та співпраця європейських прикордонних регіонів (LACE) є проектом Асоціації європейських прикордонних регіонів, який був розпочатий у 1990 році з метою узгодження відповідності впровадження INTERREG і мав діяти як європейський спостерігач транскордонного співробітництва. LACE – TAP проект (технічна допомога і пропаганда транскордонної співпраці) охоплював період реалізації INTERREG ІІА (1999–2001 рр.).

Здійснюючи власну регіональну політику, Європейський Союз користується принципами субсидіарності, децентралізації, партнерства, програмування і концентрації, – причому його дії можуть лише доповнювати дії національних та місцевих органів.

Керуючись національними інтересами в рамках міжнародних Угод та Конвенцій будь–яка суверенна держава розробляє Концепцію прикордонного співробітництва відповідно до стратегії своєї зовнішньоекономічної політики. В Угоду про співробітництво між Україною та ЄС, яке складається з більш ніж 100 статей та ряду доповнень, окрема стаття носить назву «Транскордонні послуги Співдружності та України».

Асамблея Європейських Регіонів прийняла у Базелі у 1996 р. «Декларації про регіоналізм в Європі», сформульовано норми, стандарти і пріоритети регіональної політики виходячи з ключового положення про те, що роль регіонів зростає відповідно до інтеграції та розвитку ЄС. Причому, саме регіони спроможні забезпечити вирішення гострих поточних питань і сприяти згладжуванню диспропорцій. У документі також особливо виділена теза, що розвиток регіональної специфіки за допомогою транскордонного і прикордонного співробітництва сприяє політичній та соціальній стабільності Європи.

Таким чином, прийняті за останні 10 років Європейським Співтовариством документи, а також практична діяльність структурних фондів та програм, орієнтовані в першу чергу на подолання територіальних диспропорцій і «відсталості» периферійних (в тому числі прикордонних) регіонів.

Це, як свідчить європейський досвід, забезпечується значною мірою розвитком прикордонного, транскордонного та міжтериторіального співробітництва.

Подібне стимулювання міжрегіонального співробітництва, безсумнівно пов'язано з процесами глобалізації світової економіки і політики і знайшло яскраве вираження в концепції і практиці формування «єврорегіонів» (Euro–regions). Фактично йдеться про неформальне об'єднання у великі макрорегіони територій декількох сусідніх держав на основі принципів економічної єдності або спеціалізації, історичних і культурних зв'язків, використання вигод економіко–географічного положення і т.д. (наприклад, дуже цікавий досвід «єврорегіона», що поєднує іспанську провінцію Каталонія і французький регіон «Ланжедок–Руссильон»). Для регулювання процесів міжрегіональної взаємодії створюються дорадчі органи і різні структури «сприяння» кооперації в промислових, сільськогосподарських, транспортній сферах і т.д.

Інший приклад, що є дуже показовим – це оформлення співробітництва найбільш розвинутих у промисловому відношенні регіонів Німеччини, Франції, Італії й Іспанії. Йдеться про знамениті «Чотири мотори Європи» – неформальному об'єднанні таких регіонів, як Баден–Вюртенберг (Німеччина), Ломбардія (Італія), Рони Альпи (Франція) і Каталонія (Іспанія). Характерно, що всі ці регіони, хоча і розташовані в «середині Європи», безпосередньо не мають кордонів один з одним. Ідея міжрегіональної кооперації і співробітництва чотирьох «елітних» європейських регіонів, ініційована їх діловими колами і представниками владних структур, безумовно, має серйозні перспективи, у тому числі на основі об'єднання зусиль цих найбільш розвинутих частин європейського континенту в реалізації нової промислової і науково–технічної політики ЄС. Іншими словами, у рамках європейської регіональної політики досить активно реалізується ідея утворення наднаціональних макрорегіонів у вигляді «м'яких» структурних форм. У ряді випадків це, безумовно, спроба окремих регіонів зменшити прес зайвої централізації національного уряду на основі самостійного виходу на інтеграційні зв'язки з регіонами інших держав.

Що стосується законодавчої, фінансової й інституціональної підтримки міжрегіональної інтеграції усередині європейських держав, то в сучасних умовах вона не одержала належного розвитку як у силу відносної однорідності регіонів усередині окремих країн Європи, так і через недостатню актуальність самої цієї проблеми. Як правило, різного роду інтеграційні проекти і програми в окремих державах Європи, що охоплюють сферою свого впливу кілька суміжних територій цих країн (наприклад, – у галузі створення транспортної інфраструктури) або вже реалізовані, або вони виходять на наднаціональний рівень (у випадку, наприклад, з європейськими транспортними коридорами). Найчастіше такого роду інтеграція відтворюється в нових формах у рамках третього «мережного» підходу і зв'язана із сучасними формами взаємодії міст і агломерацій.

Держави Європи і їхні регіони пройшли тривалий шлях цивілізованого розвитку ринкової економіки, створення міцних федерацій, сильних традицій у галузі законотворчості. Однак, все це відбувалося на тлі політичної стабільності й економічного зростання – двох абсолютно необхідних атрибутів інтеграції. Те, що відбувається сьогодні в об'єднаній Європі – орієнтир для розвитку міжрегіональної інтеграції в Україні у всіх напрямках.

Так, Україна, як і Польща, намагається трансплантувати інститут міжрегіонального та транскордонного співробітництва з Західної Європи.

Цей процес в обох країнах почався майже одночасно, однак Польща з цього питання випередила Україну. А західні області Польщі (на кордоні з Німеччиною) випереджають східні. Польські євро регіони на заході держави ефективно функціонують, залучаючи до транскордонної співпраці широкі верстви населення. В той же час, участь у Карпатському євро регіоні не давала очікуваних результатів, що призвело до зміни концепції участі польської сторони у цьому євро регіоні. Необхідно було створити представництво польської сторони як юридичну особу, що призвело до значного підвищення ефективності системи транскордонного співробітництва у своїй найвищій організаційній формі – євро регіонах. Подібні зміни почали відбуватися і у інших євро регіонах на сході країни (наприклад, євро регіон «Неман»). На даний час ситуація різко виправляється – у Польщі в цілому сформована система євро регіональної співпраці: створені інституції (євро регіони, відповідні підрозділи у центральних та регіональних органах влади як основні структури, агенції регіонального розвитку, інформаційні центри та інші організації сприяння транскордонному співробітництву як допоміжні).

Прикордонні території України активно включилися у транскордонне співробітництво спочатку у найпростіших формах – прямих контактах та на основі транскордонних угод, а у формі євро регіонів – спочатку лише на західному кордоні держави. На початку століття цей процес активізувався і на інших кордонах, про що буде описано нижче.

Мета створення першого українсько–російського євро регіону – формування системи спільного просторового планування розвитку суміжних територій для забезпечення підвищення рівня розвитку економіки, інфраструктури і соціальної програмної підтримки розвитку територій.

Основними напрямками діяльності євро регіону є створення функціональних ареалів всередині євро регіону за ключовими проблемами: транспортної, екологічної та зайнятості. Інноваційна модель євро регіону «Слобожанщина» включає формування прикордонного індустриального комплексу; прикордонного виставкового

комплексу; митно–банківського терміналу; автозаправних станцій та станцій техобслуговування тощо.

У травні 2003 року голови Гомельської (Білорусія), Чернігівської (Україна) та Брянської (Росія) областей підписали угоду про створення у прикордонні **євро регіону «Дніпро»** зі штаб–квартирою у Гомелі. Назва вибрана не випадково – території областей об'єднуються річкою Дніпро.

Основною метою об'єднання є створення сприятливих умов для соціально–економічного розвитку і співпраці прикордонних територій, а також залучення сюди інвестицій.

Новий євро регіон буде сприяти розвитку транскордонних контактів і реалізації спільних проектів в сфері екології, раціонального природокористування, наукових досліджень та культури. Робота євро регіону буде також направлена на розвиток торгових зв'язків та спільну інвестиційну діяльність.

Переосмислення польською стороною концепції участі у Карпатському євро регіоні дало імпульс Львівській області переглянути свою діяльність у «Карпатському євро регіоні» та євро регіоні «Буг». Аналіз досвіду діяльності євро регіонів Західної та Центрально–Східної Європи дозволив виділити декілька аспектів, на які слід звернути увагу в Україні.

Організаційний аспект. За умови утворення євро регіонів в Європі ініціатива щодо їх створення виходила знизу, від органів місцевого самоврядування. Це добровільні об'єднання, створенні для вирішення спільних проблем. Саме ініціатива знизу дозволяє створити систему транскордонного партнерства та реалізації спільних проектів.

Території євро регіонів набагато менші, ніж ті, учасником яких є українські області, їх органи управління невеликі, мобільні і не бюрократизовані. В структурі євро регіонів обов'язково присутня робоча група з менеджменту проектів, яка відповідає за підготовку та експертизу проектів і здійснює їх моніторинг.

Інституційний аспект. Євро регіони успішно діють за умови наявності та розбудови мережі транскордонних інституцій як основних, так і допоміжних, що забезпечують співробітництво в різних сферах економіки, науки, культурі, освіті.

Фінансовий аспект. Визначальне значення для розбудови ТКС в Європі має цільове фінансування проектів та підтримка з боку відповідних програм ЄС. Необхідно створити систему фінансування для реалізації програм транскордонного співробітництва із залученням коштів із державних та місцевих джерел, а також недержавних коштів та фінансування міжнародних програм.

Однак у будь–якому випадку на розвиток міжрегіонального співробітництва в Україні будуть впливати наступні об'єктивні умови, що принципово відрізняють її від більшості європейських держав.

• Досить великі розміри території країни, що висуває питання про необхідність більш тісного співробітництва і взаємодії суміжних регіонів та необхідність економії на транспортних витратах.

• Розмаїтість природно-кліматичних, ресурсних, структурних, демографічних, культурно-етнічних і інших умов і факторів розвитку її суб'єктів і наявність значної асиметрії в соціально-економічному розвитку регіонів.

• Асиметричність української політики унітаризму (фактична правова нерівність різних суб'єктів України – східних і західних областей, Автономної республіки Крим, Києва і Севастополя) суперечлива адміністративно-територіальна структура країни (наявність автономії і проголошення в Конституції унітарності).

• Відсутність досвіду і менталітету співробітництва у політичних регіональних еліт.

• Слабкість регіональної політики української держави.

Просторові масштаби інтеграції різні: глобальний, пострадянський (СНД), загальноукраїнський, міжрегіональний, усередині регіональний. Активна інтеграція України у світове співтовариство й економіку, ширше по охопленню, ніж в інших нових суверенних держав, пов'язаних з «своїм» макрорегіоном світу; утім, для України завжди було важливо європейський напрямок зовнішніх зв'язків. На загальноукраїнському і внутрірегіональному рівнях спостерігається суперечливе сполучення інтеграції і дезинтеграції, де першу стимулюють політичні процеси державного будівництва. А от рівень СНД і український міжрегіональний явно постраждали, тут дезинтеграційний процеси переважали над реінтеграційними.

Основними перешкодами для ефективного функціонування української сторони в рамках єврорегіонів є наступні.

1. Відсутність системного та перспективного підходу до організації єврорегіональної співпраці.

2. Низький рівень залучення організацій української сторони в діяльності та реалізації цілей єврорегіонів; (немає єдності у розумінні змісту та характеру транскордонного співробітництва. До цієї сфери нерідко відносять здебільшого співробітництво між транспортними, прикордонними, митними та іншими центральними відомствами сусідніх держав (у т.ч. відкриття міждержавних пунктів пропуску, модернізацію матеріально-технічної бази прикордонного контролю, будівництво таборів для затримання нелегальних мігрантів тощо) або реалізацію певних господарських проектів міждержавного рівня у прикордонні (наприклад, реконструкція автомобільного мосту через р. Тиса та будівництво мосту через р. Буг). Тим часом, Європейська конвенція трактує транскордонне співробітництво дещо інакше, а саме як спільні дії в контексті розвитку добросусідських відносин між територіальними

общинами або органами влади, які здійснюють свої функції в межах місцевості або регіону і визначаються як такі внутрішнім законодавством відповідної держави. Таким чином, йдеться про взаємні контакти між органами місцевого самоврядування або місцевими органами державної влади. Ця обставина є принциповою при оцінці стану та визначення шляхів подальшого розвитку транскордонного співробітництва.

3. Низький рівень підготовки кадрового потенціалу в регіональних органах управління (крім того, що у багатьох керівників спрацьовує підхід очікування вказівок з «Центру», а транскордонне співробітництво – це, в основі, власна ініціатива регіонального керівництва).

4. Відсутність фінансового забезпечення (кошти на цю діяльність виділяються з різноманітних джерел та перекидаються з інших статей бюджету, але в жодному бюджеті (місцевому, регіональному, центральному) такі витрати не передбачаються. Все це також значною мірою впливає на ефективність транскордонної співпраці, знижує можливості отримання фінансової допомоги міжнародних організацій, які, як правило, беруть участь у фінансуванні проєктів, що на 25–30 відсотків фінансуються приймаючою стороною).

5. Недостатньо опрацьовані та впроваджуються відповідні організаційні методи, принципи, інструменти, процедури, структури і правове регулювання співпраці, що дало б можливість більш ефективної участі української сторони у єврорегіональній співпраці.

6. Існує потреба формування Системи транскордонної співпраці, що забезпечить:

- допомогу організаціям, інституціям та зацікавленим особам у реалізації проєктів транскордонної співпраці;
- доступ до інформації щодо коштів, призначених на розвиток транскордонного співробітництва;
- підготовку в рамках програм кадрів, що займаються транскордонною співпрацею;
- постійний моніторинг проблем (потреб) щодо транскордонної співпраці;
- обмін досвідом з питань транскордонної співпраці, представлення позитивних прикладів практичної співпраці у рамках єврорегіонів;
- пошук та зв'язок партнерів до транскордонної співпраці в рамках програм ЄС;
- ефективну презентацію інтересів місцевих органів самоврядування у форумах європейських інституцій та організацій, які займаються транскордонною співпрацею⁷.

Детально опрацьовуються питання створення єврорегіону на базі Харківської та Белгородської областей, які об'єднані давніми економічними та культурними зв'язками. Вони входять до єдиної історичної області – Слобідської України (Слобожанщини). Таким чи-

ном, створений єврорегіон «Слобожанщина» має досить реальні перспективи позитивного розвитку. На цій території концентрується основний економічний та технологічний потенціал суміжних регіонів. Загальна площа, що входить в транскордонну асоціацію, складає 55 % всієї площі обох областей.

Основною метою об'єднання є створення сприятливих умов для соціально–економічного розвитку і співпраці прикордонних територій, а також залучення сюди інвестицій. Новий єврорегіон буде сприяти розвитку транскордонних контактів і реалізації спільних проєктів в сфері екології, раціонального природокористування, наукових досліджень та культури. Робота єврорегіону буде також направлена на розвиток торгових зв'язків та спільну інвестиційну діяльність.

Окрім проєкти будуть фінансуватися спеціальними фондами та програмами ТАСІS, «Єврофакультет» тощо. Проводиться робота щодо створення єврорегіону «Дністер» (Вінницька, Одеська області та прикордонні області Республіки Молдова), зустрічаються пропозиції і щодо єврорегіонів «Полісся» та «Донбас». Зупиняючись на останньому, слід зазначити, щодо розвитку Донецької та Ростовської областей, є спільні інтереси щодо:

- забезпечення виконання техніки безпеки та розробки спільних заходів з приводу безпеки праці шахтарів вугледобувної галузі;
- ефективного розвитку в обох державах сільського господарства та сільськогосподарської техніки, обмін досвідом з цього приводу;
- охорони довкілля та розвитку спільних природоохоронних заходів обох держав;
- збереження культурної спадщини обох держав та подальшого розвитку козацтва;
- розвитку освіти та культури тощо.

Однак, для ефективної діяльності єврорегіонів до співпраці повинні залучатися, передусім, органи державної влади та місцевого самоврядування районів та сільських громад, що в умовах України потребує відповідної фахової підготовки управлінців. Ініціатива щодо створення єврорегіонів в Європі виходила знизу, від органів місцевого самоврядування⁸. Це добровільні об'єднання, створенні для вирішення спільних проблем.

Усі роки незалежності в Україні існує проблема: як утримати єдність простору в ході його неминучої реструктуризації. У національній сфері є різні простори (політичний, оборонний, економічний, культурно–інформаційний), але характер проблеми ідентичний. Логічно в ній можна виділити два компоненти: композиційну і комунікаційну, або проблему диференціації (регіоналізації) і інтеграції. Перша стосується складу і структури країни, зміни неформальних і нормативних районів, їх спеціалізації, міжрайонних пропорцій. Друга прямо торкає

зміст і форм міжрайонної кооперації, зв'язків і взаємодій, перебудови їх принципів і механізмів у нових умовах.

Якщо спробувати спроектувати європейський досвід і підходи до інтеграції, описані раніше, на соціально–економічні процеси України останнього десятиліття, то можна констатувати, що з погляду першого підходу, переважали тенденції дезинтеграції: обсяги міжрегіонального обміну товарами і послугами, переливи капіталу знижувалися через спад виробництва й інвестиційної кризи.

З погляду другого підходу ситуація більш оптимістична. Склалися нова система органів керування на державному і, муніципальному рівнях, відбувається поступове уточнення їх повноважень і складається оформлена у правовому відношенні і як така, що укорінюється у свідомості політичних еліт, та еліт що халяють, система правил поведінки економічних суб'єктів.

Нарешті, з погляду третього підходу, у минулі роки в Україні відбувся значний прогрес у справі інтеграції, оскільки ряд міст і територій виявилися тісно інтегрованими в європейські і світові економічні відносини і структури. Як приклади можна вказати на Київ, Донецьк, Львів, Одеса, Ужгород і деякі інші міста. У цьому змісті спостерігається визначена аналогія з західноєвропейськими формами міжрегіональної транснаціональної інтеграції, хоча велика експортно–імпортна спрямованість ряду українських регіонів і міст має іншу природу – вона не підкріплена системою прикордонного співробітництва і кооперації. У той же час економічні прогнози і вимоги практичної діяльності показують, що прикордонне співробітництво ряду як східних, так і західних регіонів України має велику економічну вигоду.

17.2. Удосконалення регіонального устрою України у контексті розвитку європейської інтеграції

У глобальному контексті регіон може бути визначений як група прилеглих країн, що представляють собою окремий економіко–географічний, або близький по національному складу й культурі, або однотипний за суспільно–політичним ладом район світу. Регіони в аспекті зовнішньоекономічних зв'язків – це структурна частина або підсистема міжнародних економічних відносин, де процес інтернаціоналізації має регіональне підґрунтя.

Найбільш загальним визначенням поняття «регіон» є область, район, частина країни (систему політичної й адміністративної децентралізації), що відрізняється від інших сукупністю природних або історично–сформованих, щодо стійких економіко–географічних та інших особливостей, що нерідко сполучається з особливостями національної складової населення. Регіон у державі є сукупністю найбільш еко-

номічно активних районів, що поєднують передове місце зародження технологічних і соціальних нововведень та великої периферії – середовище їх поширення (з рідким населенням, відсталістю, можливостями легкої експлуатації з боку центра), – що проявляються на всіх рівнях – глобальному, регіональному, державному. При цьому дуже важливо розглянути проблему визначення регіону з точки зору стратегії міжнародної та національної інтеграції, у тому числі до світового просторові і не тільки господарської інтеграції, а і політичної і культурної.

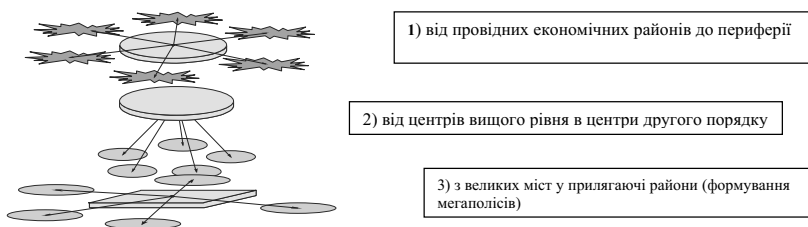


Рис. 17.3. Взаємодія центра економічних районів і периферії з погляду потоків засобів виробництва⁹

Слід зазначити, що центр і периферія на будь-якому просторовому рівні пов'язані між собою потоками інформації, капіталу, товарів та робочої сили на трьох рівнях (рис. 17.3):



Рис. 17.4. Залежність споживання ресурсів центральних районів периферійними районами

Радіус зони використання ресурсів центрального району має нижню межу, що визначається граничним розміром ринку й верхню, котрі визначаються відстанню, поза якою центральний район вже не може забезпечувати ресурсами ефективність використання ресурсів центрального району знижується із збільшенням відстані, тому що збільшуються транспортні витрати (рис. 17.4).

Центри більш високого порядку з більшою забезпеченістю різними ресурсами пропонують широкій асортимент товарів і послуг, а низького (меншого ступеня забезпеченості ресурсами) порядку – менший набір

товарів і послуг. Ідеальне розміщення центральних районів може існувати тільки теоретично на нескінченній однорідній рівнині з рівномірним розміщенням ресурсів, однаковим транспортним сполученням, рівномірною щільністю й купівельною спроможністю населення.



Рис. 17.5. Розміщення єврорегіонів по території України

У процесі ринкових перетворень в Україні залишилися невирішеними низка економічних, правових, організаційних і соціальних проблем, які є бар'єрами на шляху інтеграції України у світову систему господарювання:

- невідповідність адміністративно-територіального розподілу;
- нерівномірність економічного розвитку регіонів;
- невідповідність бюджетного процесу;
- низький рівень ринкових перетворень із погляду прикордонного співробітництва (рис. 17.5);
- застарілі організаційні структури управління.

Пропонується використати новий механізм побудови стратегії територіальної системи України на основі створення й розвитку територіально-промислових районів.

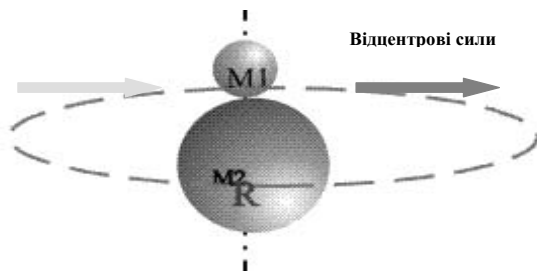


Рис. 17.6. Візуальна інтерпретація гравітаційної моделі інтеграційних процесів

Використання основних положень розробленої гравітаційної моделі інтеграційних процесів (авторське посвідчення № 13275 від 07.06.2005 р., співавтори: проф. Филипенко А. С., к.е.н., с.н.с. ІЕП НАН України Медведкін Т. С.), що дає можливість оцінити з кількісної точки зору взаємодію економічних регіонів як всередині держави, так і в умовах транскордонного співробітництва, дає можливість подати нове бачення регіональної політики в Україні (рис. 17.6).

$$F_{12} = \gamma \frac{m_1 \times m_2}{r^2}$$

де γ – коефіцієнт пропорційності називається постійною тяжіння або гравітаційною постійною. Звичайно, його величина ($6,67 \pm 0,01$) 10^{-11} Н м²/кг²;
 m_1 – маса тіла 1;
 m_2 – маса тіла 2;
 r – відстань між тілом 1 і тілом 2.

Таким чином, формула матиме наступний вигляд:

$$ID_{12} = \phi \frac{GDP_1 \times GDP_2}{r^2},$$

де ID – глибина інтеграції;
 GDP_1, GDP_2 – валовий внутрішній продукт країни 1 і країни 2 відповідно;
 ϕ – коефіцієнт виправлення (тіньова економіка, регулювання, права власності, регулювання цін і заробітної плати, банківсько-фінансовий сектор, іноземні інвестиції, грошово-кредитна політика, фіскальний тягар, державне втручання, торговельна політика);
 r – відстань між країнами (регіонами).

На основі розрахунків, які були зроблені за допомогою наведеного математичного апарату та досліджень, запропонована така побудова стратегії регіональної складової країни.

Пропонується більшою мірою делегувати повноваження у сфері здійснення економічної політики як внутрішньої, так і зовнішньої на рівень регіону, у процесі формування бюджетної політики з позицій формування і з позицій розподілу й перерозподілу фінансових потоків¹⁰. Передбачається використати наступні назви й склад територіально-промислових районів (рис. 17.7).

СХІД. Передбачає розвиток базових галузей промисловості (хімічна галузь, машинобудування, металургійний комплекс) за підтримкою впровадження нових технологій завдяки функціонуванню інноваційних структур – технопарків («Ресурси Донбасу», «Еко-Україна»), які впроваджують інновації в реальний сектор

економіки, що є стрижнем цього старопромислового регіону (Донецької, Луганської, Запорізької області).

СЛОБОЖАНЩИНА. Передбачає розвиток наукомістких, високотехнологічних виробництв за рахунок наявності потужної наукової бази, за допомогою функціонування різного роду інноваційних структур, зокрема технологічного парку «Інститут монокристалів», що відповідно до діючого законодавства має преференційні умови у здійсненні інноваційної діяльності (Харківська, Сумська області).



Рис. 17.7. Розміщення територіально–промислових районів в Україні

ПІВНІЧ. Передбачає активізацію будівельної галузі, розвиток авіаційного машинобудування, технопарків (зварювання, електроніка), а також на території цього регіону відбувається плавний перехід від промислової орієнтації ТІР у Східних регіонах України до аграрної приналежності економіки регіону (м. Київ, Київська, Чернігівська області).

ПОЛІССЯ. Можливий розвиток екологічного туризму, деревообробної промисловості, посилення ролі агропромислового сектора, а також становлення промисловості, пов'язаної з обробкою каменю, зокрема граніту (Волинська, Ровенська, Житомирська області).

ГАЛИЧИНА (ЗАХІД–КАРПАТИ). Необхідна підтримка туристичного бізнесу, можливі становлення й розвиток хімічної, харчової галузей, а також інфраструктури й комплексів сфери охорони здоров'я та оздоровлення (Івано–Франківська, Закарпатська, Чернівецька, Львівська області).

ПОДІЛЛЯ. становлення таких галузей промисловості як швейна, будівельна, продовольча, а також туристичної сфери. Можливе відновлення машинобудівної галузі (Тернопільська, Хмельницька, Вінницька області).

ПІВДЕНЬ. Пріоритетними напрямами розвитку даного району може стати суднобудування, агропромисловий комплекс, принципово нова сфера послуг, що ще не одержала належного поширення на території України як транзитної держави – послуги з логістики. Одночасно повинне відбуватися збільшення капіталовкладень у курортно–оздоровчий комплекс (Одеська, Миколаївська, Херсонська області).

ЦЕНТР. Розвиток сфери високих технологій, а саме аерокосмічна галузь, авіабудування, біотехнології. Можлива розробка передових технологій для агропромислового комплексу, які можуть одержати поширення на засадах дифузії інновацій на інші майбутні ТПР (Дніпропетровська, Кіровоградська, Черкаська, Полтавська області).

АВТОНОМНА РЕСПУБЛІКА КРИМ. Можливий розвиток туризму, суднобудування, агропромисловий комплекс.

Завдання стратегії розвитку району можна сформулювати в наступний блок:

- створення організаційно–правових основ переходу до ринкових відносин у новому регіональному аспекті;
- формування економічного механізму, що регулює стосунки між всіма суб'єктами господарювання в районі;
- забезпечення комплексного розвитку економіки районів;
- нарощування економічного потенціалу району на основі поглиблення переробки продукції;
- розвиток підприємництва, фермерських господарств, підсобних промислів;
- формування ринкової інфраструктури.

Розробка ефективної стратегії регіональної політики передбачає:

- активізацію саморегулювання й управління кожним регіоном;
- здійснення перегляду адміністративно–територіального пристрою України;
- підсилення фінансово–економічного обґрунтування прав регіонів і територіальних співтовариств у напрямку фінансової автономії.

Таким чином, для більш повного забезпечення реального господарського керування необхідно сформувати стратегії регіональних міжгалузевих господарських координуючих структур (фінансово–промислова компанія, холдинг). Їх можна створити за рахунок ліквідації неефективного регіонального й частково – центрального апарата фонду держмайна, антимонопольного комітету, держскарбниці, податкової адміністрації. Тут до речі згадати певний досвід, який має економіка та наука щодо проведення експерименту ще за радянські часи про функціонування раднаргоспів, які об'єднували певне коло областей за економічними, історичними, культурними ознаками, навіть без будь–яких змін адміністративно–територіальних

розподілів країни. Цей експеримент, на наш погляд не завершений, мав за підсумками досить позитивні наслідки у свій час.

Необхідно переглянути Закон України № 3207, що стосується регіонального управління та № 4108 про повноваження ВР України й КМУ.

Тріада світової економіки, у структурі якої перебувають країни з різним рівнем інтернаціоналізації, трансформується в тріаду системно взаємозалежних національних економік (рис. 17.8).

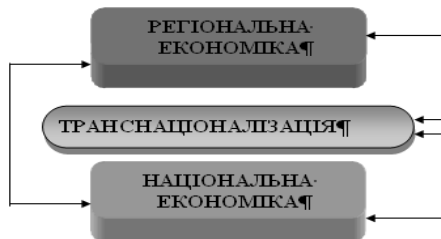


Рис. 17.8. Детермінанти сучасного світового економічного розвитку

Стратегія розвитку форм регіональної інтеграції (зона вільної торгівлі – митний союз – загальний ринок – економічний союз) формує основу для переходу інтернаціоналізації в «полісистемну» стадію (виробництво і розподіл однорідних по типу і якості та послуг у світовому масштабі, поширюється стандартизація й глобальна раціоналізація виробничо–технічних і маркетингових операцій).

Одночасно в межах зрілих регіональних інтеграційних угруповань формуються стратегія економічних зв'язків з пріоритету над національних інтересів, що сприяє вирівнюванню основних характеристик міжнародних ринків.

17.3. Енергетична складова регіональної стратегії України

Процесу інтеграції України в європейські мережі інфраструктури сприяло прийняття загальних планів дій і здійснення конкретних проєктів. Особливо варто згадати про Плані дій у галузі транспорту, про розроблену концепцію Чорноморського кільцевого коридору і включенні декількох країн ОЧЕС у програму ПЕТРА і ТРАСЕКА. З метою задоволення потреб регіону у зв'язку, були довершені три проєкти: ІТУР (Італія–Туреччина–Україна–Росія), КАФОС (Туреччина–Болгарія–Румунія–Молдова), Трансбалканська лінія (ТБЛ) (Італія – Кошишня Югославська Республіка Македонія – Албанія – Болгарія – Туреччина). Об'єднання енергетичних систем, що охоплюють усі держави–члени, є ще одним проєктом у стадії роз-

робки під контролем міністрів енергетики держав–членів, у чій задачі входить сприяння раціональному і більш ефективному виробництву і використанню електроенергії в регіоні¹¹.

Маючи добре розвинуту систему нафтогазопроводів, Україна відіграє дуже важливу роль країни транзиту газ і нафти в Європу. Магістральна система має загальну довжину в 4520 км і включає у свій склад 31 насосну станцію. По українській магістральній системі сира нафта надходить з Росії й Казахстану на нафтопереробні заводи України, а також йде на експорт у країни Центральної Європи. Транспортування сирової нафти по Україні здійснюється акціонерною компанією «Укртранснафта», що має дві дочірні компанії: Придніпровські магістральні нафтопроводи (Південно–Східний регіон) і нафтопроводи «Дружба» (Північно–Західний регіон).

Неможливість відокремлення енергетичної і транспортної системи України об'єктивно неможливо через надмірно велику енергоємність базових, і у той же час експортоорієнтованих галузей промисловості. У зв'язку з цим, національна економіка, її реальний сектор – базові галузі промисловості змушені враховувати тенденції розвитку світового ринку енергоносіїв.

Геологічні процеси переходу розсіяного в осадових породах органічної речовини, що приводять до утворення покладів газоподібних, рідких і твердих вуглеводнів, у тому числі нафти і газу, йдуть у земній корі вже кілька сотень мільйонів років.



Рис. 17.9. Варіанти можливих векторів у зовнішньоекономічній політиці України: енергетичний аспект

Швидкість цих процесів зараз у мільйон разів нижче сучасної швидкості видобутку вуглеводневих ресурсів. Але навіть виснажені й втративши промислове значення родовища містять значно більше нафти, чим було з них витягнуте в процесі розробки. Навіть при сучасних технологіях видобутку на поверхню звичайно витягається менш половини (від 25 до 45 %) первісних ресурсів.

Якщо йдеться про ресурси корисної копалини, варто чітко представляти, скільки коштів може за нього платити потенційний споживач.

вач. Світову економіку не влаштує нафта за ціною урану, оскільки тоді автомобіль із засобу пересування знову перетвориться в розкіш. Це означає, що реально доступні нам поклади нафти визначаються не тільки успіхами геологорозвідки і прогресом у технології видобутку, але і припустимою ціною постачання (рис. 17.10). Чим вище прийнята собівартість видобутку і ціна нафти, тим більше цього ресурсу виявляється в розпорядженні людства.



Рис. 17.10. Фактори, що визначають ресурси енергоносіїв, які видобуваються, (на прикладі нафти)

На наш погляд, занепад нафтової ери вже почався, і не через різкий зліт цін у 2000 році й останній війні в Перській затоці. Він почався набагато раніш – з 1985 року, коли вперше в історії світового нафтовидобутку обсяги чорного золота, що видобувається, стали перевищувати її ресурси (рис. 17.11). На жаль, ця подія для світової економіки залишилася практично непоміченим. А саме з тих пір вичерпання доступних ресурсів нафти стало лише питанням часу. І це – головний фактор, що піднімає ціни на нафту в довгостроковій перспективі.

Проте, дотепер і серед політиків і економістів існує уявлення про те, що висока вартість нафти – тимчасове кон'юнктурне явище, що минеться, і нафтовидобувним країнам потрібно користуватися цим, поки є сприятливі умови. Більша частина виявлених нафтових ресурсів розташована на глибині менше 3 км. Цей шар земної кори добре вивчений, і перспективи відкриття нових великих родовищ світового рівня, по оцінках фахівців – геологів, невисокі. Можливість істотного розширення доступних ресурсів за рахунок технологічних досягнень в галузі розвідки теж досить проблематична. Триваюче нарощування обсягу постачань нафти на світовий ринок забезпечується все більш широким застосуванням найсучасніших технологій при її видобутку. Але саме це і визначає швидке подорожчання продукту, що видобувається.

Триваюче нарощування обсягу постачань нафти на світовий ринок забезпечується все більш широким застосуванням найсучасніших технологій при її видобутку. Але саме це і визначає швидке подорожчання продукту, що видобувається.

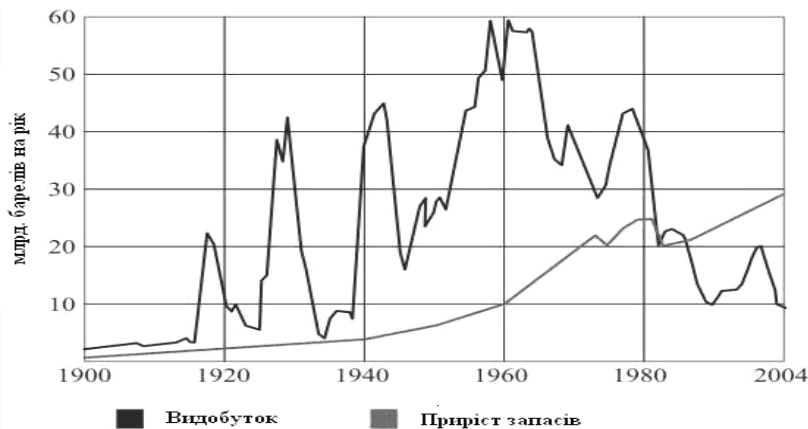


Рис. 17.11. Динаміка зміни співвідношення світового споживання і розвідки нафти

На рис. 17.12 показано, що зростання загального обсягу видобутку нафти за останні 30 років на 60 % (з 50 до 80 млн барелів на добу) збільшив щорічні витрати на її видобуток більш як у 16 разів (з менше як 10 до понад 160 млрд доларів). І ця тенденція посилюватиметься.

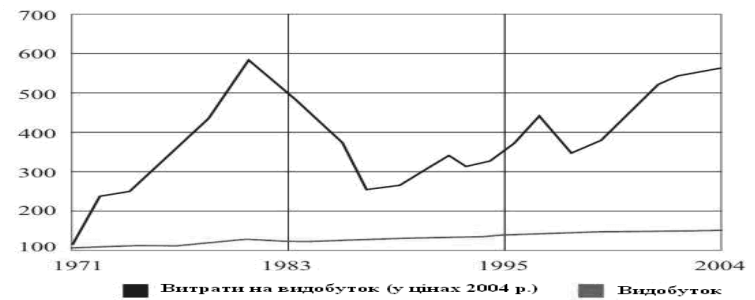


Рис. 17.12. Співвідношення обсягів видобутку і витрат на видобуток нафти

Наприклад, якщо зараз при морському видобутку нафти тільки 15 % плавучих платформ можуть працювати на глибинах більш кілометра, то серед замовлених (приблизно 100 платформ) для роботи на таких глибинах призначені вже 56 %. Відповідно, загальна вартість тільки цього виду бурового устаткування, по оцінці журналу Oil and Gas, перевищить 30 млрд доларів, що піднімає ціни до 100 дол. США за барель і вище вже в найближчому майбутньому.

Природно, нафта – не єдиний енергетичний ресурс людства. Однак серед доступних первинних джерел енергії нафта унікальна по своїй універсальності, приступності і зручності використання. Дотепер їй немає рівноцінної альтернативи. Саме одержувані з нафти автобензин і авіагаз сформували звичний вигляд сучасної цивілізації. На наш погляд поки рано обговорювати так називані альтернативні джерела енергії. У масштабах промислової енергетики таких сьогодні немає, і їх широке промислове використання протягом найближчих десятиліть навіть не прогнозується: незважаючи на багатомільярдні витрати і зусилля, альтернативні джерела енергії поки що виробляють набагато дорожчу енергію за традиційні джерела.

До 2035 року прогнозується подвоєння світового споживання енергії, а до кінця століття – мінімум потроєння. Головним чином, це буде відбуватися за рахунок бурхливого зростання економік Китаю, Індії й інших країн, що розвиваються, що уже зараз активно конкурують зі старими промисловими державами за доступні енергоресурси.

Тому достовірний прогноз ресурсів, що залишаються в нашому розпорядженні, має важливе значення і для світової економіки і для національних економік багатьох держав. На рисунку 17.13 приведений один з останніх і найбільш обґрунтованих прогнозних сценаріїв світового нафтовидобутку на найближчі десятиліття. У ньому враховані практично всі ресурси рідких вуглеводнів: важка нафта, скраплений газ, полярні і глибоководні родовища.



Рис. 17.13. Прогноз світового споживання рідких вуглеводнів

Хоча доступні ресурси нафти вичерпаються нескоро, уже менш, ніж через десять років очікується зниження обсягу її видобутку. І ці обсяги не зможуть забезпечувати зростаючі потреби нових економік. Протягом останніх п'яти років щорічні обсяги транспорту-

вання нафти по системі нафтопроводів зберігаються на рівні 64 – 65,4 млн тонн, у тому числі транзит на рівні 53–56,4 млн тонн. Таким чином, сьогодні Україна є не тільки газотранспортним, але і важливим нафтотранспортним «вузлом» на європейському континенті. Добре відомо, що в даний час одним з найбільш перспективних регіонів світу по збільшенню видобутку нафти є Каспійський регіон. На даний момент існує близько десяти маршрутів доставки Каспійської нафти на світовий ринок. Обсяги постачань по діючому маршруті через Чорне море в Середземне обмежені пропускною здатністю проток Босфор і Дарданелли, з одного боку, і економічними проблемами, з іншого.

Україна має у своєму розпорядженні розвідані запаси нафти в 395 мільйонів барелей, велика частина яких знаходиться у Дніпропетровсько–Донецькому басейні у східній частині країни. Незважаючи на збільшення обсягів геологорозвідувальних робіт, особливо в українській частині Азовського моря, за роки незалежності рівень видобутку нафти в Україні знизився з 95000 барелей на день у 1992 році до 82000 барелей на день у 1998.

Зі зростанням світових цін на нафту в 1999 році рівень видобутку нафти в Україні піднявся до 95000 барелей у день, а потім у 2000 році знову знизився до 88300 барелей у день. У 2001 році в Україні добувалося 86500 барелей нафти в день. За інформацією державної нафтогазової компанії «Нафтогаз України», за перший квартал 2005 року видобуток нафти знову знизився на 0,7 % (рис. 17.14).

Обсяги видобутку нафти в Україні задовольняють внутрішні потреби країни всього на 25 %, що ставить Україну в залежність від закордонних постачань. Хоча з часу переходу до ринкової економіки споживання нафти в Україні знизилося на 58 % (з 813000 барелей на день у 1992 році до 341000 барелей у день у 2003 р.), споживання нафти все–таки перевершує обсяги її видобутку. В основному Україна імпортує нафту з Росії, і тільки незначні її обсяги надходять з Казахстану.

Україна має шість нафтопереробних заводів, загальна потужність по переробці сирової нафти яких складає 1,1 мільйонів барелей у день. І хоча ці нафтопереробні заводи задовольняють внутрішні потреби країни ледве, ніж на 30 %, вони працюють не на повну потужність. Донедавна українські нафтопереробні заводи не одержували достатні обсяги сирової нафти для задоволення внутрішніх потреб країни в нафтопродуктах.

Україна стала одержувати великі обсяги сирової нафти для своїх нафтопереробних заводів після того, як вона запропонувала експортерам нафти з Росії і Казахстану пайову участь у них. Крім того, їй вдалося збільшити обсяги постачань нафти для задоволення внутрішніх потреб країни й у результаті приватизації нафтопереробних заводів, що також

допомогло залучити додаткові фонди для проведення необхідної їхньої реконструкції й підвищення ефективності використання.

З огляду на описані вище світові тенденції розвідки, видобутку і споживання нафти, активну роль України як транзитної держави, а також приймаючи до уваги надзвичайно важливу роль енергоносіїв у цілому в економіці України, доцільно проаналізувати підсумки функціонування базових галузей промисловості реального сектора економіки, що є найбільш енергоємними, розташовані в Донецькій області.¹²

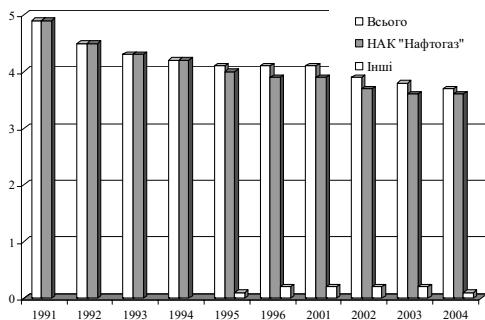


Рис. 17.14. Видобуток нафти і газового конденсату в Україні, млн т

За даними Державного комітету статистики, питома вага Донецької області складає майже 40 %, що дає можливість використовувати економіку цього регіону в процесі моделювання розвитку економічних процесів на державному рівні при побудові нової системи регіональної політики. Як показав аналіз, у промисловості Донецької області переважає функціонування базових галузей реального сектора економіки, що є найбільш енергоємними, що робить залежним цілісний розвиток області від правильних, перспективних економічних і політичних рішень у сфері енергозабезпечення.

Вивчення світогосподарських зв'язків дозволяє зробити наступні висновки про те, що процеси транскордонного співробітництва, що почалися з 50-х років XX століття, відіграли істотну роль у реалізації інтеграційних ініціатив у Європі. Не менше значення надається цьому співробітництву і на початку XXI століття, особливо у взаєминах Євросоюзу з країнами Східної Європи, включаючи Україну¹³. Результати Гельсінського саміту Євросоюзу (10–11 грудня 1999 р.), зокрема, прийнята на ньому резолюція, сприяли пошвавленню й інтенсифікації транскордонного співробітництва з країнами Центральної Європи.

Транскордонне співробітництво різноманітне. Існує чимало дефініцій, що виражають сутність цих відносин. Виділимо з–поміж усіх емпіричне і юридичне визначення.

Емпіричне характеризує таке співробітництво як будь-яке колективне прикордонне відношення, здійснюване будь-якими суб'єктами регіонального прикордонного співробітництва, що визнано або офіційною владою або хоча б привселюдно. Юридичне, на відміну від першого – це визначення поняття прикордонного співробітництва, що здійснюється прикордонними регіонами або територіями в самому строгому і формальному змісті цього слова. Це трансграничне співробітництво, визнане міжнародним правом як відносини між сторонами в прикордонних регіонах й інших територіях. Прикордонне співробітництво, з погляду застосування, має підпорядковуватися регіональній владі й органам місцевого самоврядування зацікавлених у цьому співробітництві держав.

Міжрегіональна інтеграція в Україні була і залишається важливим індикатором загальної соціально-економічної ситуації в країні і, одночасно, найважливішим механізмом поліпшення цієї ситуації. Міжрегіональне співробітництво повинне стати найважливішим об'єктом цілеспрямованої і скоординованої політики центра і регіонів з метою як оздоровлення соціально-економічної ситуації, так і створення інституціональної основи нової української державності.

Задачі регіональної політики і державної інтеграційної політики не тотожні. Наприклад, заходи для розвитку банківської системи, забезпечення функціонування магістрального транспорту і т.д. не є «предметом» регіональної політики (хоча і значно впливають на неї). Тому важливо домогтися інституціонального стикування і несуперечності цих задач, віднесених до різних відомств. Очевидно, найбільш перспективним тут є спільна участь міністерств і відомств у підготовці і реалізації великих міжрегіональних програм інтеграційної спрямованості.

В даний час регулювання процесів міжрегіональної інтеграції може здійснюватися лише в пасивних з боку держави формах. Прикладом тут може служити діяльність різного роду міжрегіональних асоціацій і об'єднань і, особливо, діяльність міжрегіональних асоціацій економічної взаємодії. Це одна з можливих схем реформування міжрегіональних асоціацій, що може змінити адміністративно-територіальну структуру України. У цій схемі можуть бути свої окремі заходи (наприклад, – офіційне визначення «столиць» нових економічних районів і закріплення за ними особливого статусу міста). Звичайно, багато чого буде залежати від ступеня державного впливу в здійсненні цих процесів. Дана схема передбачає досить сильні елементи такого впливу, що сприятимуть створенню державних міжрегіональних структур.

Можливе створення «квазідержавних» (або недержавних) органів керування і регулювання інтеграційними процесами з більш сильною участю бізнесу. Тоді міжрегіональні інститути можуть створюватися у формі «корпорацій міжрегіонального розвитку» – недер-

жавних організацій, орієнтованих на стимулювання і реалізацію різних міжрегіональних інтеграційних проектів¹⁴.

Отже, основні напрями інтеграційної політики можна поділити на такі три групи. *Перша група* – це розвиток правової й інституційної бази інтеграції, до якої відносять: 1) завершення створення правових основ економічних взаємин «центра», суб'єктів України, місцевого самоврядування; 2) сприяння становленню і розвитку інтеграційних форм просторової організації та саморозвитку економіки.

Друга група – це інвестиційна діяльність щодо поліпшення якості економічного простору: 1) забезпечення функціонування магістрального транспорту, енергетичної системи й основних телекомунікацій; 2) концентрація фінансових ресурсів на здійсненні державних інтеграційних програм; 3) пріоритетне фінансування ретельно відібраних виробничих й інфраструктурних об'єктів, що активізують міжрегіональну інтеграцію.

Третя група – орієнтація економічних регуляторів на посилення однорідності та інтегрованості економічного простору: 1) усунення основних протиріч розподілу бюджетних засобів; 2) відновлення банківської системи і платоспроможності діючих суб'єктів ринку; 3) стримування зростання транспортних і енергетичних тарифів, створення оптового ринку електроенергії; 4) збереження економічного контролю держави над стратегічними об'єктами і природними ресурсами; 5) селективна підтримка підприємств, особливо містоутворюючих, у депресивних регіонах; 6) забезпечення зовнішньоекономічної безпеки регіонів.

Висновки до розділу

Регіональна політика центра в будь-якому випадку в досить тривалій перспективі залишиться результатом компромісу між діями, спрямованими на подолання відцентрових тенденцій і зусиллями по стимулюванню точок зростання. З позицій зміцнення міжрегіонального співробітництва, регіональна політика центру, насамперед, повинна бути спрямована на:

- забезпечення економічного розвитку в регіонах, оскільки без переходу економіки до довгоочікуваної стадії зростання всі дискусії про ефективність будь-якої економічної політики (і, у першу чергу – інтеграційної) – безглузді;
- запобігання нераціонального переміщення ресурсів, насамперед зайвої міграції населення і невиправданої концентрації капіталів;
- забезпечення реструктуризації промисловості і її адаптації до ринкової системи;
- заохочення і підтримку підготовки і реалізації міжрегіональних

програм, насамперед у галузі інфраструктурних проектів і встановленні довгострокових коопераційних зв'язків між регіонами, що дозволить згладити багато міжрегіональних протиріч, і буде сприяти координації економічної політики суб'єктів України; –забезпечення гарантії більшої фінансової незалежності регіонів від центра, зміцнення дохідної бази регіональних бюджетів, розширення прав регіонів у галузі податкової і бюджетної політики, що дозволить не тільки в більшому ступені збалансувати регіональні бюджети і зменшити трансферти, але і, як показує досвід інших країн, підняти рівень доходів регіональних бюджетів, зробити політикові регіональної влади більш відповідальні й націленої на довгострокові задачі економічного розвитку і зростання.

Можлива етапність реформування системи організації і регулювання інтеграційних процесів в Україні може виглядати в такий спосіб.

1. Прийняття Закону про діяльності міжрегіональних асоціацій.

2. Включення керівників міжрегіональних асоціацій до складу Уряду України з метою більш чіткого й оперативного включення регіонального компонента в найважливіші загальнодержавні рішення.

3. Впровадження, на основі чинності Закону «Про діяльності міжрегіональних асоціацій» нових форм, механізмів і інститутів міжрегіональної інтеграції (особливо в області консолідації фінансових ресурсів для реалізації великих інтеграційних проектів).

4. Реформування територіальних органів виконавчої влади з їх укрупненням і перенесенням сфери їхньої діяльності на суб'єкти України.

5. Широке обговорення різних схем нового економічного районування країни з виділенням нових великих економічних районів.

6. Реформування територіальних представництв органів виконавчої влади з урахуванням змінених умов.

7. Всенародне обговорення різних концепцій реформи адміністративно–територіального розподілу країни й, у разі потреби, проведення всенародного референдуму по цьому питанню.

8. Законодавче закріплення нового адміністративно–територіального розподілу країни з проходженням усіх необхідних стадій, включаючи внесення змін і доповнень до Конституції України.

Джерела та коментарі

¹Беленький П. Ю., Мікула Н. А. Методологічні аспекти міжрегіонального та транскордонного співробітництва / Зовнішньоекономічний кур'єр № 1–2' 01 – Львів, ТПП, С. 9–13.

²Мікула Н. Єврорегіони: досвід та перспективи. – Львів: ІРД НАН України. – 2003. – 202 с.

³Мікула Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво / Монографія. – Львів: ІРДНАН України, 2004. – 395 с.

⁴Мікула Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво / Монографія. – Львів: ІРДНАН України, 2004. – 395 с.

⁵Мікула Н. Єврорегіони: досвід та перспективи. – Львів: ІРД НАН України. – 2003. – 202 с.

⁶Мікула Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво / Монографія. – Львів: ІРДНАН України, 2004. – 395 с.

⁷Мікула Н. Розвиток комунікаційної інфраструктури у прикордонному регіоні та його особливості // Інфраструктурне забезпечення конкурентної економіки (методологія і механізми). Колектив авторів. Монографія. НАН України. ІРД. За ред. П. Беленького. – Львів, 2002. – С. 216–263.

⁸Беленький П. Ю., Мікула Н. А. Методологічні аспекти міжрегіонального та транскордонного співробітництва / Зовнішньоекономічний кур'єр № 1–2' 01 – Львів, ТПП, С. 9–13.

⁹Авторське посвідчення № 13275 від 07.06.2005 р.: Гравітаційна моделі інтеграційних процесів. – Співавтори: проф. Филипенко А.С., к.е.н., с.н.с. ІЕП НАН України Медведкін Т. С.

¹⁰Макогон Ю. В. Нова регіональна економічна політика в Україні: проблеми й перспективи // Верховна Рада України Комітет з питань економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій «Законодавче забезпечення сучасної економічної політики в умовах конституційної реформи / Збірник матеріалів до парламентських слухань 18 травня К., 2005. – С. 77–105.

¹¹Макогон Ю. Ляшенко В. Форми и направления межрегионального трансграничного сотрудничества: Монография, изд. 2–е, испр. и доп. – Донецк: Юго–Восток, Лтд», 2003. – 512 с.

¹²Кравченко В. А. Некоторые аспекты развития международных экономических отношений Украины // Проблемы и перспективы развития сотрудничества между странами Юго–Восточной Европы в рамках Черноморского экономического сотрудничества и ГУУАМ. – Донецк: ДонНУ, 2003. – С. 398–402.

¹³Кравченко В. А. Некоторые аспекты развития международных экономических отношений Украины // Проблемы и перспективы развития сотрудничества между странами Юго–Восточной Европы в рамках Черноморского экономического сотрудничества и ГУУАМ. – Донецк: ДонНУ, 2003. – С. 398–402.

¹⁴Макогон Ю. В. Внешнеэкономическая деятельность: организация, управление, прогнозирование. – Учебник. – Донецк: Альфа–прес, 2004. – 344 с.

ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО В УМОВАХ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ УКРАЇНИ**18.1. Роль та місце транскордонного співробітництва в системі регіонального розвитку**

Україна – держава з високою питомою вагою прикордонних територій. 19 із 25 областей України межують із сусідніми державами, протяжність кордонів з Росією складає 2295,4 км, а з країнами Центральної Європи, Білоруссю та Молдовою – 4698,6 км. Необхідність вирішення спільних проблем, що виникають у транскордонному регіоні – суміжних прикордонних територіях сусідніх держав, а саме: територіальне та просторове облаштування, розбудова транскордонної інфраструктури, спільне використання водних та інших ресурсів тощо, розширює сферу державної регіональної політики на міжнародний рівень і потребує врахування стратегій розвитку сусідніх територій. В цьому контексті важливим чинником економічного розвитку цих регіонів є транскордонне співробітництво (ТКС), яке в останні роки активізується не лише на західних кордонах України, а й на кордонах з Білоруссю, Росією та Молдовою.

За сучасних умов розвитку інтеграційних процесів України транскордонне співробітництво має можливість прискорювати процеси вирівнювання якості життя населення прикордонних територій до середньоевропейського та сприяти досягненню вільного руху товарів, людей і капіталів через кордон. Воно також сприяє мобілізації місцевих ресурсів та підвищення ефективності їх використання, робить можливим об'єднувати зусилля для вирішення спільних проблем у транскордонному регіоні. Транскордонне співробітництво відіграє важливу роль як «полігон» для випробовування та адаптації європейського законодавства, інструментарій підвищення ролі регіонів, адаптації механізмів фінансової підтримки. Інакше кажучи, транскордонне співробітництво – це специфічна сфера зовнішньоекономічної, політичної, екологічної, культурно–освітньої та інших видів міжнародної діяльності, яка

здійснюється на регіональному рівні. Така діяльність має низку особливостей, а саме – наявність кордону і необхідність його облаштування, спільне використання природних ресурсів і відповідно спільне вирішення проблем екологічної безпеки, більш широким взаємним спілкуванням населення сусідніх держав та особистими зв'язками людей, значно вищим навантаженням на інфраструктуру (дороги, зв'язок, сферу обслуговування, придорожня інфраструктура)¹.

Основою транскордонного співробітництва є процес створення зв'язків та договірних відносин на прикордонних територіях з метою пошуку рішень для спільних проблем. А «філософія транскордонного співробітництва» полягає у тому, що два суміжні прикордонні регіони співпрацюють у процесі розробки планів та вибору пріоритетів розвитку, а не працюють окремо, а потім узгоджують плани розвитку за окремими заходами. Транскордонна співпраця полягає у тому, щоб у діалозу в усіх сферах життя були задіяні всі соціальні групи населення та адміністративні органи².

Транскордонне співробітництво спрямоване на подолання негативних наслідків, які виникли на прикордонних територіях через їх розташування на національних окраїнах держав, і має на меті покращення умов життя населення. Серед головних цілей такої співпраці є: подолання існуючих стереотипів та упереджень по обидві сторони кордону; усунення політичних та адміністративних бар'єрів між сусідніми народами; створення господарської, соціальної та культурної інфраструктури, за умови формування спільних органів, господарюючих суб'єктів, осередків тощо³.

Розуміння сусіда є так само важливими, як і формування довіри до нього. Різноманітність проблем та потенційних можливостей розвитку по обидві сторони кордону на просторах Європи призводить до того, що транскордонне співробітництво стає неминучим, бо слугує втіленню в життя принципів міжнародного права в чітко визначеному регіональному аспекті⁴. На цей аспект доцільно звернути більшу увагу з огляду на те, що недоцільно очікувати, що транскордонне співробітництво вирішить усі проблеми у прикордонні. ТКС охоплює коло завдань, що не виходять за межі регіонального виміру, проте воно дуже наближене до щоденних людських потреб і його необхідно досліджувати, сприяти його розвитку та використовувати можливості, які відкриваються у рамках співпраці для покращання життєдіяльності населення у прикордонних регіонах.

Окрім визначеної вище ролі сприяння прискореному розвитку інтеграційних процесів, транскордонне співробітництво відіграє роль своєрідного «імпульсу (потенціалу) зростання», а транскордонні регіони, в свою чергу, – «полюсів зростання». Якщо проілюструвати рух соціально-економічного розвитку з Заходу на Схід, із

більш розвинутого економічного середовища у менш розвинуте (рис. 18.1), та врахувати, що соціально–економічний розвиток у кожній i -тій державі відбувається від центру (C_i) до периферії (A_i та B_i)⁵, то транскордонне співробітництво створює додаткові можливості мобілізації ресурсного потенціалу території (A_iA_i' та B_iB_i') для прискорення її соціально–економічного розвитку та підвищення якості життя населення. $i = 1, \dots, n$, де n – кількість взятих до уваги держав.

Як бачимо з рисунка, ресурсний потенціал прикордонних регіонів (заштрихований трикутник) може значно прискорити розвиток за рахунок співробітництва шляхом об'єднання потенціалів і використання можливостей більш розвинутого суспільства. Зважаючи на те, що потенціал прикордонних територій різний як в межах однієї держави, так і в сусідніх, тобто $AA_i' = BB_i'$ та $B_iB_i' = A_{i+1}A_{i+1}'$, розвиток буде забезпечуватися сумою $A_iA_i' + B_iB_i'$, яка буде скорегована на коефіцієнт λ – активності ТКС. Певну аналогію можна провести з основними положеннями теорії граничних процесів. З одного боку, ТКС відіграє роль зростаючого потенціалу, а з іншого – нівелює наявність кордону, зменшуючи його бар'єрну функцію.

Завдяки транскордонному співробітництву можна змінити тенденції регіонального розвитку «центр – периферія» і ліквідувати аналогію між «прикордонним», «периферійним» та «відсталим». Інакше кажучи, можна погодитися із Ж.–П. Лехнером, який зазначає, «... що транскордонні регіони дозволяють змінити периферійну ситуацію на центральну»⁶.

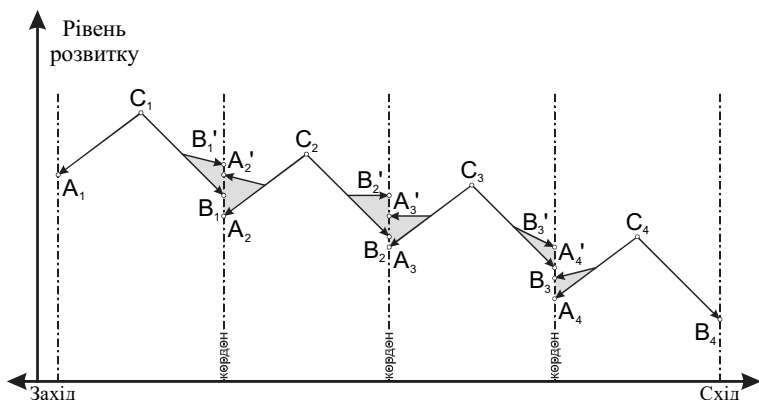


Рис. 18.1. Роль транскордонного співробітництва у регіональному розвитку

Транскордонне співробітництво стало чинником, який сприяє соціальній рівності та суспільному діалогу, інструментом для розвитку всіх секторів прикордонної місцевості та регіональної влади в Європі, і сьогодні введений в різні аспекти повсякденного життя.

Доречно навести досить вдале, на наш погляд, образне сприймання транскордонного співробітництва, про яке пишуть Ю. Макогон та В. Ляшенко: «Майже у всіх державах світу політичні та економічні центри, як правило, концентруються у глибині території, відповідно до чого розвивається інфраструктура. Прикордонні райони сусідніх держав при цьому як би обернені спиною один до одного. Наслідком цього є більш слабкий соціально–економічний розвиток цих прикордонних територій, більш низький життєвий рівень населення. Звідси впливає природна потреба в заміні позиції «спина до спини» позицією «обличчя до обличчя»⁷.

І якщо роль міжнародного співробітництва регіонів у регіональному розвитку визначається його здатністю до активізації та ефективного використання існуючого потенціалу регіонів, то роль транскордонного співробітництва визначається, окрім того, ще й здатністю об'єднання потенційних можливостей для вирішення спільних проблем та завдань просторового розвитку у транскордонному регіоні⁸.

Застосування основних положень інституціональної теорії дозволило обґрунтувати процеси формування інституту (системи) транскордонного співробітництва в Україні і виділити наступні його етапи.

1. Створення законодавчого середовища.
2. Інституційне забезпечення ТКС (основні та допоміжні структури).
3. Формування громадянського суспільства в контексті розвитку ТКС (поінформованість населення та залучення до активної співпраці громадян).
4. Формування регіональної політики розвитку транскордонного співробітництва (рис. 18.2).

Аналізуючи реалізацію цих етапів, можна зазначити таке.

1. Законодавче середовище щодо ТКС в основному сформовано.
2. Прийнята Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на період 2007–2010 рр.⁹, якою передбачена фінансова підтримка транскордонних проєктів, тобто реалізується регіональна політика розвитку транскордонного співробітництва.
3. Транскордонне співробітництво розвивається переважно в рамках євро регіонів, організаційна структура яких, на жаль, не відповідає прийняттю на Заході.
4. Громадянське суспільство знаходиться на початковому етапі формування і дуже неоднорідне за менталітетом по прикордонним територіям України.

Сучасні умови, в яких розвивається транскордонне співробітництво регіонів України і які зумовлюють необхідність його активізації, можна охарактеризувати наступним чином.

1. Змінилася геополітична ситуація в Європі. Сусідні країни Центрально–Східної Європи стали членами ЄС.

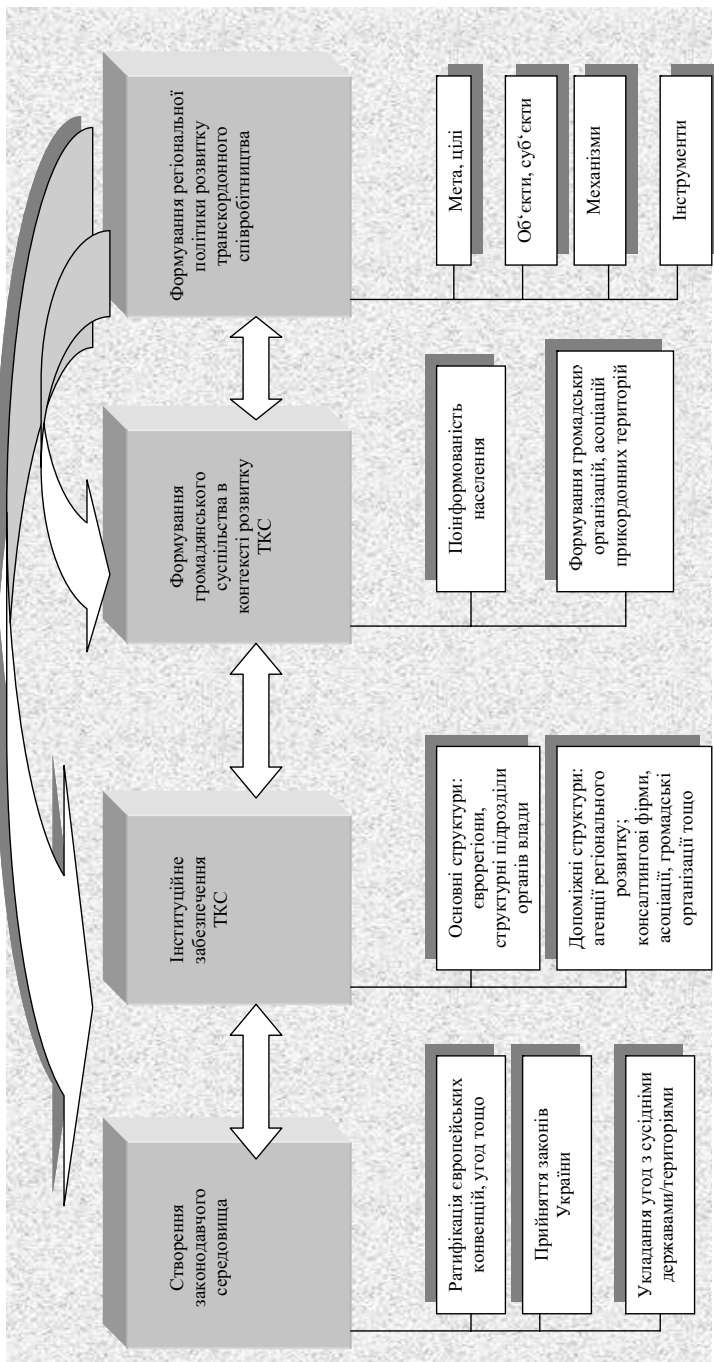


Рис. 18.2 Формування інституту транскордонного співробітництва в Україні

2. Регіональна політика ЄС поширилася на західні області України, концепція якої означена в Програмі Сусідства ЄС та реалізується через Програми добросусідства «Польща–Білорусія–Україна»; «Угорщина–Словаччина–Україна» та «Румунія–Україна».

3. Україна проголосила прискорений курс на європейську інтеграцію.

4. І Україна, і сусідні країни Центрально–Східної Європи є членами Ради Європи і в своїх політиках повинні враховувати основні положення ратифікованих ними європейських конвенцій, зокрема «Основні принципи просторового облаштування європейського континенту».

Необхідність активізації транскордонного співробітництва в сучасних умовах зумовлена також наступними факторами:

– наявністю спільних транскордонних проблем, які необхідно вирішувати шляхом об'єднання зусиль;

– необхідністю гармонізованого регіонального розвитку та економічної кооперації, підвищення конкурентоспроможності регіонів та рівня життя населення периферійних прикордонних територій в умовах глобалізаційних та інтеграційних впливів;

– проблемами розвитку транспортної, інформаційної, підприємницької інфраструктури;

– потребами розвитку туристичної сфери;

– спільними проблемами у сфері екології та охорони довкілля;

– необхідністю активізації людського капіталу регіонів, розвитку науки, освіти та культури;

– необхідністю впровадження ідей євроінтеграції та поглибленням добросусідських відносин.

Для окреслення місця транскордонного співробітництва в системі регіонального розвитку більш детально розглянемо регіональну політику розвитку транскордонного співробітництва, яка повинна бути інтегральною частиною суспільно–економічної політики, засобом свідомого впливу влади на поглиблення співпраці. Вважається, що політика регіонального розвитку ТКС передбачає два виміри – регіональну політику держави щодо ТКС, що є фрагментом макроекономічної політики, та регіональну політику ТКС, яку проводять органи місцевого самоврядування¹⁰.

Забезпечення швидкого та найбільш результативного залучення прикордонного регіону до транскордонної співпраці можливо лише при наявності організаційно–економічного механізму регулювання співробітництва, дія якого можлива в рамках регіональної політики розвитку транскордонного співробітництва і чіткого визначення об'єктів впливу.

Транскордонне співробітництво сприяє досягненню чотирьох свобод – вільного руху людей, товарів, послуг, капіталів, розширює

можливості отримання благ за рахунок діяльності транскордонних ринків, прискорює формування громадянського демократичного суспільства і, таким чином, в цілому сприяє підвищенню якості життя мешканців прикордоння.

Тому одним з основних об'єктів політики ТКС повинен бути кордон і система забезпечення доступу до прикордонного регіону та пропускних пунктів через кордон. Реалізація цієї мети конкретизується до наступних цілей:

- збільшення кількості пропускних пунктів через кордон і підвищення рівня технічного облаштування існуючих для забезпечення необхідної пропускної здатності;
- розвиток шляхів, які перетинають кордон, та придорожньої інфраструктури;
- розвиток залізничних шляхів та послуг залізниць між двома країнами;
- розвиток сервісної інфраструктури (страхові фірми, перевізники, складські господарства тощо).

Для України щодо кордону повинна бути врахована й інша специфіка, яка пов'язана з різницею кордонів на Заході й Сході країни та менталітетом населення прикордонних територій.

Як відомо, транскордонна співпраця стосується всіх сфер життєдіяльності населення і політика повинна формуватися так, щоб у діалозу в усіх сферах життя були задіяні всі соціальні групи населення та адміністративні органи. Тому наступним об'єктом політики ТКС мають бути заходи, спрямовані на розвиток людських ресурсів, громадянської ініціативи та впровадження загальноєвропейських цінностей. Особлива увага має бути приділена втіленню у життя вже згаданої «філософії» транскордонного співробітництва, підтримки громадських об'єднань та підготовки професійних кадрів для цієї сфери.

Специфіка розвитку прикордонних територій зумовлюється їх транзитністю, що вимагає особливих підходів до розбудови інфраструктури, а саме збільшеної пропускної здатності прикордонної інфраструктури, комунікацій, можливості обслуговування значно більших потоків людей, товарів, вантажів. Відтак формування сектору послуг у прикордонних регіонах повинно бути пріоритетом соціально-економічного розвитку, а тому дуже важлива узгоджена діяльність сторін транскордонного регіону. В Україні, передусім у прикордонних регіонах, які обслуговують значні транзитні потоки, в межах транспортних коридорів (Одеська, Чернівецька, Закарпатська Львівська, Волинська, Харківська області) вже з'явилися тенденції переважаючого розвитку сектору послуг, проте для інших регіонів держави їх доцільно значно посилювати.

Транскордонне співробітництво зумовлюється наявністю спільних природних ресурсів, зокрема водних, використання яких повинно бути

раціональним з обох сторін та екологічно безпечним. При цьому жодна із сторін не може діяти на зниження рівня екологічної безпеки іншої сторони і займатися господарством без врахування інтересів сусідів. Спільні природні ресурси повинні бути першочерговим об'єктом регіональної політики транскордонного співробітництва.

Об'єктом політики ТКС повинна бути прикордонна торгівля. Це явище присутнє у всіх без винятку транскордонних регіонах незалежно від рівня розвитку країн. Потрібно досліджувати таку торгівлю як явище соціально-економічного життя населення прикордонних територій, прогнозувати тенденції її розвитку, а відтак формувати політику, яка б відповідала інтересам населення і держави. Окрім того, прикордонна торгівля має преференції в СОТ, що доцільно використати при вступі і членстві в цій організації.

Всі перераховані проблеми та специфіка знайшли відображення у діяльності єврорегіонів. Тому наступним об'єктом політики транскордонного співробітництва є *єврорегіони – організаційної форми транскордонного співробітництва*. Розвиток єврорегіональної співпраці у багатьох країнах Європи призвів до того, що периметри кордонів країн повністю охоплені єврорегіонами, і вони, водночас як органи транскордонного співробітництва, є суб'єктами політики регіонального розвитку ТКС. Так, формування єврорегіонів на німецьких кордонах від першого у 1958 року до останніх у 1999 році повністю охопило німецькі прикордонні території. Чехія, Польща та Угорщина на своїх кордонах створили відповідно 13, 15 та 16 єврорегіонів, які повністю збігаються з всіма прикордонними територіями. В Україні на даний час є 6 єврорегіонів, в яких беруть участь 8 областей, тобто менше половини. Розвиток єврорегіонів – одне з найважливіших питань політики транскордонного співробітництва.

Таким чином, регіональна політика транскордонного співробітництва, її організаційно-економічний механізм державного регулювання охоплюють сукупність правових, організаційно-управлінських та фінансово-економічних форм, методів, прийомів, інструментів і важелів впливу на суб'єкти економічної системи регіону з метою якнайширшого їх залучення до співробітництва та реалізації ними потенціалу транскордонного регіону для забезпечення системи цілей та завдань¹¹.

Основними напрямками регіональної політики ТКС є: вдосконалення нормативно-правового забезпечення та його узгодження з країнами-партнерами, забезпечення дієвої структури управління – створення органу для координації транскордонного співробітництва на загальнодержавному рівні та структур за участі представників суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва України за периметром кордону, покращення обліку і контролю через впровадження стратегічного планування, прогнозування та системи моніторингу

співробітництва, підвищення значення інституцій ринкової інфраструктури (створення спільних комерційних банків, аудиторських, консалтингових, маркетингових, страхових компаній) тощо.

За сучасних умов необхідно забезпечити якісне оновлення економічної складової механізму регулювання співробітництва шляхом підвищення ефективності реалізації функцій, які покладені на нього: покращення фінансового забезпечення розвитку транскордонного співробітництва, заохочення суб'єктів господарської системи регіону до участі в його організаційних та економічних формах через активізацію економічних та фінансових важелів.

Вдосконалення системи фінансового забезпечення транскордонного співробітництва відбувається завдяки: 1) залученню недержавних джерел формування фінансових ресурсів (коштів підприємців та населення, іноземного капіталу, коштів міжнародних фінансових організацій); 2) переходу від державного фінансування до кредитування проектів та програм транскордонного співробітництва (тобто повинна передбачатись повна фінансова відповідальність за результати своєї діяльності, оскільки при кредитуванні надані фінансові ресурси підлягають обов'язковому поверненню); 3) дотриманню принципу адресності фінансування (фінансуванню підлягають лише певні соціальні, екологічні, інші програми транскордонного співробітництва, які відносяться до державних цільових програм).

Регіональна політика розвитку ТКС в цілому повинна органічно поєднуватися з пріоритетними напрямками Стратегії економічного і соціального розвитку України, Генеральною схемою планування території України, іншими документами довготермінової дії, що вимагає узгодження стратегічних цілей та пріоритетів розвитку на державному та регіональному рівнях. Це реалізується шляхом впровадження регіонального стратегічного планування (розробка за єдиною методикою та прийняття місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування регіональних стратегій розвитку) та поширення практики двостороннього узгодження діяльності центральних та місцевих органів влади. Розроблена Стратегія економічного розвитку України на 2004–2015 рр. «Шляхом європейської інтеграції», прийнята та реалізується Державна політика регіонального розвитку до 2015 року та триває процес розробки регіональних стратегій.

Водночас регіональна політика України повинна враховувати основні тенденції розвитку європейського континенту, задекларовані Радою Європи та основні тенденції та принципи регіональної політики ЄС, оскільки під її механізми вже попали західні та південно-західні області України як території, що межують з ЄС. В цьому контексті повинна формуватися і політика транскордонного співробітництва.

Можна виокремити чотири рівні реалізації транскордонної співпраці¹²:

- міжнародний рівень: реалізується політика загальноєвропейських інтересів, здійснюється координація національних регіональних політик для збалансованого розвитку європейського простору;
- державний рівень: виробляється національна політика розвитку ТКС та узгоджуються національні інтереси з загальноєвропейськими, а також здійснюється гармонізація національних та регіональних цілей;
- регіональний рівень: реалізується регіональна політика транскордонного співробітництва з врахуванням інтересів держави та місцевих органів влади, здійснюється координація між регіонами сусідніх країн;
- місцевий рівень: здійснюється координація планів розвитку місцевої влади, з істотною увагою до регіональних та національних інтересів, відбувається конкретна співпраця між суб'єктами прикордонних територій.

З метою забезпечення оптимальної координації між місцевими, регіональними, національними та європейським рівнями щодо транскордонного співробітництва їх дії повинні завжди враховувати будь-які заходи, представлені чи заплановані на рівні вищому або нижчому за власний, а, отже, уповноважені структури цих рівнів мають регулярно інформувати один одного.

Враховуючи вище сказане, у транскордонному співробітництві неминучим є також застосування принципів субсидювання і партнерства одночасно на європейському, національному, регіональному та місцевому рівнях. Тобто, загальними принципами регіональної політики транскордонного співробітництва повинні стати загальні принципи регіональної політики ЄС, до яких Україна повинна поетапно адаптуватися¹³.

Останній принцип – це принцип розробки стратегії транскордонного розвитку, дотримання якого є обов'язковим для створення стратегічних меж та для перспективи довготривалої співпраці. Ця стратегія повинна відповідати програмі розвитку краю та окреслювати потреби та майбутні цілі транскордонної співпраці для подолання ізольованого розвитку сторін кордону. Введення цього принципу дозволить також здійснювати єдину політику просторового розвитку європейського континенту.

Таким чином, є всі підстави вести мову про доцільність розробки самостійної регіональної політики розвитку транскордонного співробітництва (РП ТКС) у двох вимірах: як політику держави щодо розвитку ТКС та власної політики прикордонних регіонів. Основним об'єктом РП ТКС держави є сприяння формуванню єврорегіонів як

організаційної платформи транскордонного співробітництва та забезпечення їх нормативною та методичною базою. Основним об'єктом РП ТКС прикордонних областей є розробка спільної стратегії просторового розвитку транскордонного регіону, в який входить дана область. Основними засобами реалізації РП ТКС є державні та регіональні програми розвитку ТКС та їх фінансове забезпечення, у тому числі за участі міжнародних фінансових структур¹⁴.

18.2. Організаційно–правове забезпечення транскордонного співробітництва

Транскордонне співробітництво регіонів України ґрунтується на досить розвиненій нормативно–правовій базі. Передусім це Закон України «Про транскордонне співробітництво», прийнятий у червні 2004 року. Цим Законом врегульовані правові, організаційні та економічні питання розвитку транскордонного співробітництва та його державної фінансової підтримки, розширені повноваження органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади у цій сфері.

Не менш важливі Закони України «Про місцеве самоврядування» (від 21.05.1997 р.) та «Місцеві державні адміністрації» (від 09.04.1999 р.), у яких встановлені загальні правові підстави для участі у транскордонному співробітництві місцевих територіальних громад або властей, та Закон «Про Генеральну схему планування території України», яким передбачене просторове планування транскордонних регіонів з усіма сусідніми державами. У даний час такі роботи ведуться Українським державним науково–дослідним інститутом проектування міст «ДІПРОМІСТО» (м. Київ).

В систему національного законодавства входять європейські конвенції, до яких приєдналася Україна, насамперед «Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями»¹⁵ та два додаткових протоколи до неї¹⁶, інші документи, такі як «Європейська хартія місцевого самоврядування» (ратифікована Законом України від 15.07.1997 р.), «Європейська Хартія прикордонних і транскордонних регіонів» (Гронау, 1981р., II редакція 1995 р.), яка має принаймні двояке значення:

–належним чином ознайомлює з практикою і напрямками співпраці на кордонах Західної Європи, що сформувалися там принаймні вже чверть століття, систематизовано інформує про існування, засоби і заходи, що сприяють розвитку прикордонних регіонів;

–дає можливість рівноправного внесення доповнень, зауважень і проблем, пов'язаних з досвідом країн у міжнародній співпраці, примножує відомості про специфіку різноманітних можливостей і форм міжнародної співпраці в Центрально–Східній Європі.

Діють чотири міжнародні конвенції в сфері охорони навколишнього середовища, а саме:

- Конвенція про транскордонне забруднення повітря на значні відстані;
- Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті;
- Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій;
- Конвенція з охорони і використання транскордонних водотоків і міжнародних озер.

Щодо спрощення перетину кордонів для вантажів та людей прийнято та діють ще ряд Конвенцій, наприклад: Конвенція про комбіновані перевезення; Міжнародна конвенція 1973 року з спрощення та гармонізації (узгодження) митних процедур (Конвенція Кіото), у якій встановлюються зобов'язання сторін щодо сприяння спрощенню, уніфікації та гармонізації митних режимів, що значною мірою створює умови для ліквідації протекціоністських бар'єрів. До Конвенції додаються 30 узгоджених Додатків, які стосуються стандартів та рекомендованої практики митних формальностей у міжнародних зв'язках, у т.ч. прикордонних.

Частиною законодавчої бази України, що також регламентує транскордонні стосунки, є ціла низка двосторонніх угод. Зокрема це Угода про добросусідські відносини та співробітництво між Республікою Польща та Україною від 18.05.1992 р. (набула чинності 30.12.1992 р.), Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною та Угорською Республікою від 6.12.1991 р., Договір про сусідство, дружні відносини та співробітництво між Україною та Словацькою Республікою від 29.06.1993 р., Договір про відносини добросусідства та співробітництва між Україною та Румунією від 2.06.1997 р.; Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31.09.1997 р.; Угода між Урядом України та Урядом Республіки Молдова про співробітництво між прикордонними областями України та адміністративно-територіальними одиницями Республіки Молдова від 11.03.1997 р.

Слід також згадати Укази Президента України «Про заходи щодо розвитку економічного співробітництва областей України з суміжними прикордонними областями Російської Федерації» від 25.03.1994 р. (№ 112/94 із змінами і доповненнями, внесеними Указом Президента України від 3.06.1994 р. № 271/94, від 9.06.1994 р. № 287/94) і «Про заходи щодо розвитку економічного співробітництва областей України з суміжними областями Республіки Білорусь і адміністративно-територіальними одиницями Республіки Молдова» (від 3.06.1994 р. № 271/94).

Існує також досить великий перелік двосторонніх угод, що регламентує співробітництво між Україною та цими державами у питаннях

режиму кордону, пересування людей, транспортних засобів і товарів через кордони, співробітництва між прикордонними службами.

До транскордонного співробітництва мають пряме відношення документи, що визначають стратегічні напрями руху України у бік ЄС. Передусім це «Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу», затверджена Указом Президента України від 11.06.1998 р., а також «Національна програма інтеграції України до Європейського Союзу», схвалена у вересні 2002 р. та «План дій Україна–Європейський Союз на 2005–2007 роки», схвалений у квітні 2005 року.

Таким чином, діяльність областей та єврорегіонів щодо транскордонного співробітництва базується на укладених Договорах та Угодах міждержавного рівня та угодах і рішеннях про співпрацю між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади з адміністративно–територіальними одиницями країн, що входять до складу єврорегіонів. Угоди реалізуються як в цілому на території областей, так і на території єврорегіонів. Так, по єврорегіону «Буг» транскордонне співробітництво регулюється 22 угодами та іншими рішеннями, «Нижній Дунай» – 4, Карпатського єврорегіону – 34, «Верхній Прут» – 15, «Дніпро» – 2, «Слобожанщина» – 2.

18.3. Інституційне та фінансове забезпечення ТКС в Україні

Державне управління у сфері транскордонного співробітництва здійснюють Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування відповідно до їх компетенції. Проте управління транскордонним співробітництвом полягає переважно у його координації. Для загальної координації транскордонного співробітництва на державному рівні Кабінет Міністрів України у 2002 р. створив Міжвідомчу комісію з питань розвитку транскордонного співробітництва та єврорегіонів¹⁷, у якій питання координації покладено на Міністерство економіки України.

Інші центральні органи виконавчої влади беруть участь у сприянні розвитку транскордонного співробітництва в межах компетенції, встановленої законодавством України, а також у разі необхідності вносять пропозиції щодо змін до законодавчих актів України з питань транскордонного співробітництва.

В обласних адміністраціях структурними підрозділами, у чій функції входить організація і управління міжрегіональною співпрацею за Постановою КМУ «Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій»¹⁸, були управління зовнішніх зносин та зовнішньоекономічної діяльності (ЗЗ та ЗЕД), що найбільше відповідало потребам

розвитку співпраці. Таку структурну одиницю було запропоновано ввести в грудні 2000 року і на кінець 2001 року вони створені майже у всіх областях. Проте нині у більшості областей були здійснені організаційні зміни, і транскордонне співробітництво не обов'язково ведеться структурними підрозділами ЗЗ та ЗЕД, часто ці функції виконують управління торгівлі чи туризму.

У цьому випадку координація співробітництва ведеться лише за окремими напрямками і не поширюється на всі сфери життєдіяльності. На жаль, в Україні не створилися сильні відокремлені єврорегіональні структури, як це спостерігається у країнах ЄС, і які взяли на себе всю поточну роботу щодо ТКС.

Реалізація транскордонних стратегій та програм неможлива без мобілізації локальних акторів (органів влади, бізнесу, громадськості) навколо їх виконання, мобілізації внутрішніх ресурсів території, визначення та реалізації пілотних проектів, залучення фінансових ресурсів та інвестицій. Це вимагає *створення регіональних та місцевих мереж взаємодії, організації коаліцій місцевого та регіонального розвитку* між різними групами інтересів, створення ефективних систем прийняття рішень, залучення до транскордонної діяльності або створення *спеціалізованих професійних інститутів*.

Важлива роль у розвитку ТКС належить створенню та ефективно-му функціонуванню *інфраструктури інституцій підтримки ТКС та регіонального/місцевого розвитку*. Слід відзначити, що в останні роки в обласних та деяких районних центрах прикордонних областей України створені та функціонують агентства регіонального розвитку, інформаційно–консалтингові фірми та інші підтримуючі організації (зокрема Агенція регіонального розвитку та європейської інтеграції у Львові, Центр українсько–угорського регіонального розвитку в Ужгороді тощо). Лише у Львові і Львівській області їх функціонує більше двадцяти, не враховуючи бізнес–центри, бізнес–інкубатори та інші консалтингові структури, які можуть в рамках своєї діяльності сприяти розвитку транскордонного співробітництва. Однак рівень інституційного забезпечення підтримки ТКС в Україні ще далекий від рівня сусідніх країн Європи.

У сфері інституційного супроводу транскордонне співробітництво регіонів України на сьогоднішній день розвивається за декількома напрямками. *Перший* – в межах двосторонніх контактів регіонів на основі підписаних міжрегіональних угод між органами місцевого самоврядування та державної влади. *Другий* – на основі взаємодії та співпраці відповідних інституцій по обидва боки кордону, насамперед Агенцій регіонального розвитку та торгово–промислових палат регіонів. *Третім* компонентом системи сучасного транскордонного співробітництва є діяльність громадських організацій, включаючи реалізацію про-

ектів за програмами міжнародної технічної допомоги. У більшості випадків згадані проекти спрямовані на формування громадянського суспільства на східних кордонах ЄС та подолання негативних історичних або культурних стереотипів у свідомості мешканців прикордоння. *Ще однією сферою* транскордонного співробітництва є підприємницьке середовище. Його активність розповсюджується передусім на розвиток прикордонної торгівлі, елементів виробничої інфраструктури прикордоння, реалізацію невеликих інвестиційних проектів¹⁹.

Розвиток інституційного забезпечення транскордонного співробітництва йде до його вищої організаційної форми – євро регіонів, створення яких відбувається шляхом укладання угод про транскордонне співробітництво між органами місцевої влади прикордонних територій. На цій підставі формуються об'єднання адміністративно–територіальних одиниць муніципального і регіонального рівнів, зацікавлені в спільній реалізації різнопланових проектів у межах даної сукупності прикордонних регіонів.

Наразі *зміна інституційних форм* євроінтеграційної транскордонної кооперації здійснюється в руслі появи виважених концептуальних стратегій та концепцій розвитку прикордонних регіонів, які з'явилися як *відповідь на виклик* – розширення ЄС – і вже практично використовуються як один з *потенційних інструментів* створення «Європи без внутрішніх кордонів».

ЄС запропоновані чотири Програми Сусідства, в яких бере участь Україна, а також такі інституційні форми євро регіонального співробітництва, як «*Інтеррегіо*», «*Ниредьгазька Ініціатива*», «*Концепція спільного розвитку прикордонних територій України і Угорщини*» і, особливо, «*Стратегія транскордонного співробітництва «Карпати 2004 – 2011»*», завдяки якій з'являється *можливість синхронізації регіональних пріоритетів розвитку із загальнонаціональними*, визначеними в євроінтеграційній стратегії України та Плані дій «Україна – ЄС». Ці Програми вже сьогодні реалізуються в прикордонні, є одними з перших важливих кроків етапу практичного втілення принципів і механізмів транскордонної політики сусідства ЄС.

Цей процес знаходиться лише у зародковому стані, але вже можна рельєфно побачити реальні перші успіхи і уроки практичної співпраці прикордонних регіонів, особливо в Закарпатській області, яка де-факто у 2004р. отримала статус «*зовнішнього регіону ЄС*» і наразі є базовим регіоном України, в якому виконуються три з чотирьох Програм Сусідства ЄС.

Аналіз сучасних програмних документів вище перерахованих стратегій, концепцій тощо показує, що вони при ідентифікації проблем транскордонного співробітництва не завжди синхронізуються і враховують сегменти Лісабонської стратегії та План дій «Україна –

ЄС» та на відсутність продуманої стратегії конкурентоспроможності України. *Новим потенціалом і одночасно новим інструментом* транскордонного співробітництва у 2005–2006 рр. стало і білатеральне співробітництво України з країнами–сусідами – новими членами ЄС.

Зокрема йдеться про допомогу Словаччини, уряд якої запропонував Програму, спрямовану на співпрацю з тими країнами і регіонами, які визначені *пріоритетами зовнішньої політики Словаччини поза межами ЄС*. Чільне місце серед них відводиться Україні. Про це свідчить *План допомоги Словаччини Україні при виконанні цілей Плану дій «Україна – ЄС»*, прийнятий урядом Словацької Республіки (від 28.10.2005 р. № 854).

У рамках цього документа Україна наразі ще не ідентифікувала для себе можливості Словаччини в рамках білатеральної допомоги для реалізації і наповнення цілей Плану дій «Україна – ЄС». Але тим не менше План дій «Словаччина – Україна» – важливий перший приклад сучасних українсько–словацьких відносин, орієнтований *на європейський рівень транскордонної співпраці* й створення концепцій *спільного розвитку прикордонних територій* України та Словаччини слідом за Угорщиною.

Нові стратегії покликані мінімізувати негативний вплив на регіон різних темпів європейської інтеграції, що демонструються різними країнами, виключити можливість ізоляції прикордонних регіонів як периферійних. Наразі транскордонне співробітництво є не лише способом розвитку контактів між територіями сусідніх країн, але й формою та *засобом пошкваллення ширших загальноєвропейських інтеграційних тенденцій*.

Держава сприяє розвитку транскордонного співробітництва шляхом реалізації державних програм фінансової підтримки ТКС²⁰, розробка яких передбачена Законом України «Про транскордонне співробітництво». Значну фінансову підтримку надавали міжнародні фінансові інституції, зокрема ЄС в рамках програми TACIS CBC, яка діяла до останнього розширення ЄС.

Зазначимо, що упродовж 1998–2002 рр. Європейською Комісією через програму «TACIS CBC» Україні було надано 22,5 млн євро для фінансування проектів транскордонного співробітництва, що здійснювалися і здійснюються зараз на територіях Волинської, Львівської, Закарпатської, Івано–Франківської, Чернівецької та Одеської областей.

У період з 2004 по 2006 роки діяли Програми сусідства Польща–Україна–Білорусь, Угорщина–Словаччина–Україна, Румунія–Україна, які ініційовані ЄС.

За цими Програмами Україна повинна отримати близько 8 млн євро (фінансування дещо затримується). З 2007 року вступає в дію но-

вий механізм фінансової підтримки з боку ЄС, зокрема щодо України. Європейська Комісія планує наступні заходи: прийняття Стратегії з прикордонного співробітництва на 2007–2013; прийняття Регламенту для ENPI; прийняття правил впровадження; розробка нових Спільних програм сусідства.

Транскордонне співробітництва буде спрямоване на досягнення наступних цілей: 1) сприяння економічному та соціальному розвитку; 2) вирішення спільних проблем; 3) забезпечення ефективними та безпечними кордонами; 4) сприяння співробітництву між людьми (*people to people*). Україна братиме участь у програмах: Польща – Білорусь – Україна; Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна; Румунія – Молдова – Україна; Чорне море (включаючи також басейн Азовського моря).

Існуючу систему науково–методичного та аналітичного супроводу розвитку транскордонного співробітництва можна представити наступним чином (рис. 18.3, 18.4).

У державній регіональній політиці, яка викладена у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, міститься розділ щодо сприяння розвитку транскордонного співробітництва. На підставі визначених у цьому документі пріоритетів розроблена Концепція розвитку транскордонного співробітництва, яка, в свою чергу, конкретизована у Державній програмі розвитку транскордонного співробітництва на період 2007–2010 років. На вибір пріоритетів розвитку транскордонного співробітництва в Україні мали вплив загальноєвропейські пріоритети, означені у Програмах сусідства ЄС та рекомендаціях Ради Європи щодо регіонального/просторового розвитку.

Державна програма розвитку ТКС передбачає фінансову підтримку проектів, що розробляються в рамках чинного законодавства та відповідно до прийнятих методичних матеріалів: Положення про порядок підготовки проектів (програм) транскордонного співробітництва, Положення про порядок конкурсного відбору проектів (програм) транскордонного співробітництва, Типової методики відбору проектів (програм) транскордонного співробітництва.

Окрім цього, система науково–методичного та аналітичного супроводження включає інституції ТКС (єврорегіони, структурні підрозділи органів регіональної влади та місцевого самоврядування, громадських організацій тощо), інформаційно–консалтингові організації, агенції регіонального розвитку, які формують транскордонну статистику, здійснюють менеджмент та моніторинг транскордонного співробітництва проектів відповідно до методичних рекомендацій формування транскордонної статистики, організації інформаційних систем транскордонного співробітництва, формування системи моніторингу тощо.

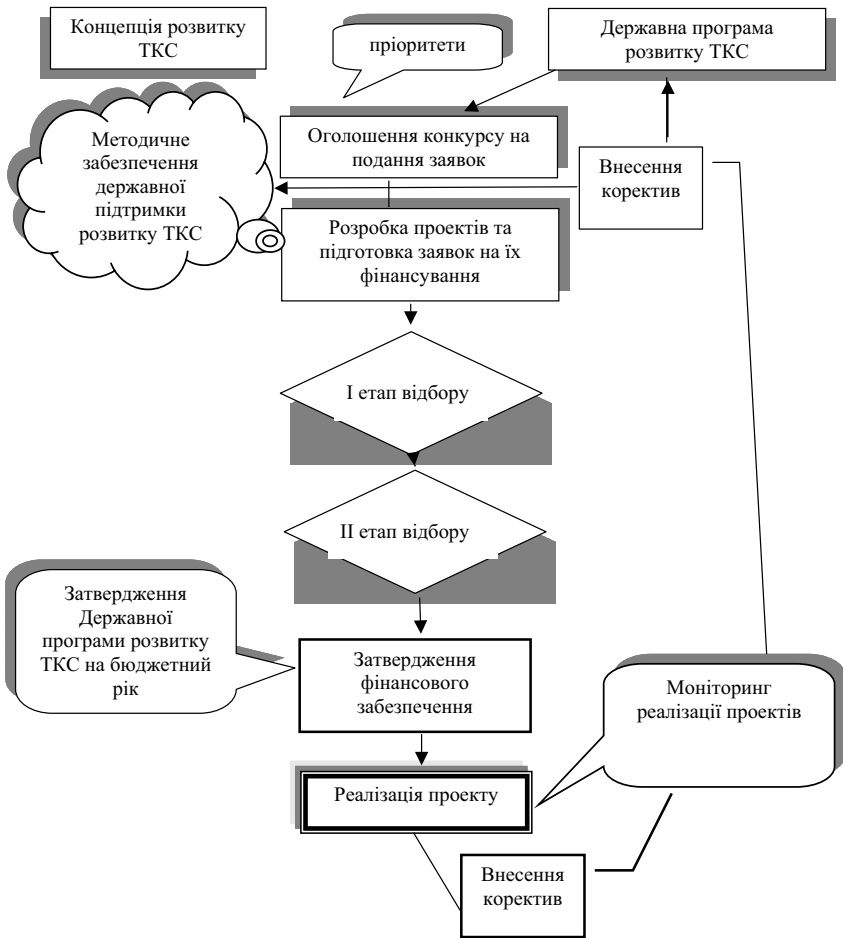


Рис. 18.4. Процес організації державної підтримки проектів ТКС

У процесі державної підтримки транскордонного співробітництва безпосередню участь беруть регіони, на території яких реалізуються проекти (програми).

Окрім організації розробки та первинного відбору проектів (див. рис.18.3), обласні органи влади можуть стати учасниками співфінансування проектів і забезпечити діяльність системи моніторингу в межах своєї компетенції.

Проте з досвіду країн-членів ЄС можна зробити висновок, що найбільш ефективною системою державної підтримки транскордонного співробітництва реалізується через діяльність єврорегіонів.

18.4. Стан та проблеми розвитку єврорегіонів як основного компонента в процесі державної підтримки розвитку транскордонного співробітництва

Протягом останніх років в Україні значно активізувалося транскордонне співробітництво у вигляді **єврорегіонів**. **Єврорегіони – вища організаційна форма транскордонної співпраці**, що характеризується наявністю системи управління та фінансування цієї діяльності. Єврорегіони створювалися з метою вирішення спільних проблем, зокрема підвищення життєвого рівня населення прикордонних територій, розбудови комунікаційної інфраструктури, співробітництва у сфері економіки, освіти, охорони здоров'я, культури, довкілля тощо. Особливий акцент зроблений на процедурах отримання фінансової допомоги за ініціативами ЄС, національними та регіональними програмами. В ЄС єврорегіони вже сприймаються як суб'єкти міжнародної діяльності. Більшість єврорегіонів має спільну Концепцію розвитку транскордонного регіону з врахуванням європейських, національних та регіональних інтересів. Позитивними прикладами у розвитку єврорегіональної співпраці, як вже задувалося, можуть бути Німеччина, Чехія, Угорщина та Польща, де єврорегіони створені за периметром кордонів цих держав (рис. 18.5, 18.6).

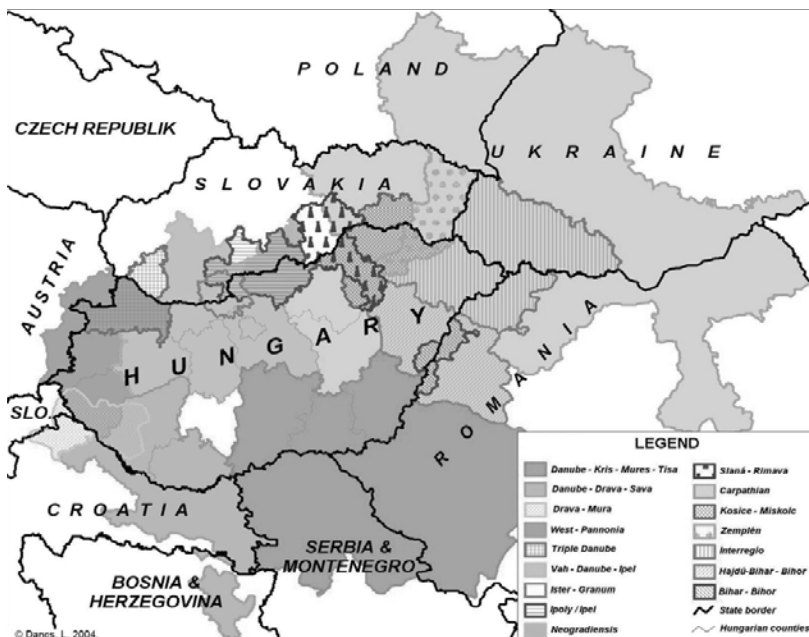


Рис. 18.5. Єврорегіони на кордонах Угорщини

На кордонах України на даний час створено шість єврорегіонів: «Буг» (Україна, Польща, Білорусь, 1995), «Карпатський євро регіон» (Україна, Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія, 1993), «Нижній Дунай» (Україна, Молдова, Румунія, 1998), «Верхній Прут» (Україна, Молдова, Румунія, 2000), «Дніпро» (Україна, Росія, Білорусь, 2003) та «Слобожанщина» (Україна, Росія, 2003) (рис. 18.7).

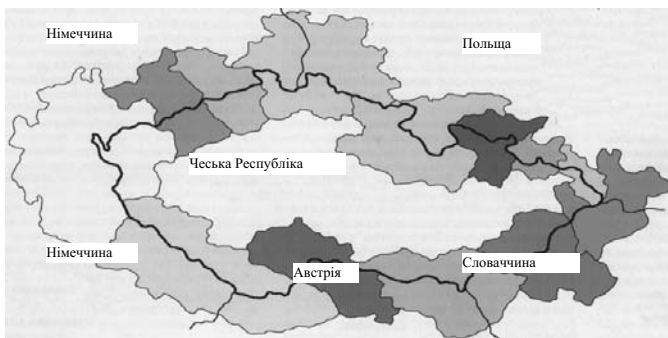


Рис. 18.6. Єврорегіони на кордонах Чехії

Нині процес створення нових єврорегіонів на інших територіях України знову активізувався. Так, Сумська область на початку 2007 року мала підписати документи щодо своєї участі у єврорегіоні «Ярославна», Житомирською облдержадміністрацією вивчається питання щодо доцільності вступу області до єврорегіону «Дніпро», Львівською облдержадміністрацією поновлено розгляд питання доцільності створення єврорегіону «Сян» за участі Львівської області та Підкарпатського воєводства (Польща), подібна робота розпочалася у Донецькій²¹ та Луганській областях.

Вже є перші спроби сформувати єврорегіон за участю морських прикордонних територій – пілотна назва «Азов», враховуючи значне поселення греків на узбережжі Азовського моря. Таким чином, можна очікувати, що через певний період весь периметр кордону України буде також охоплений єврорегіональними структурами. Це створить умови уніфікації системи управління (координації) транскордонним співробітництвом відповідно з нормативно-методичного забезпечення ЄС та РЄ.

Слід відзначити позитивний вплив створення єврорегіонів на активізацію транскордонної співпраці та реалізацію низки спільних проєктів. Єврорегіонами здійснено ряд вагомих проєктів та програм, спрямованих на розширення промислової кооперації та створення прикордонної інфраструктури, охорону навколишнього середовища, розвиток місцевого самоврядування та співпраці у гуманітарній сфері.

Дослідження діяльності єврорегіонів за участю областей України і порівняння функціонування єврорегіонів у Центральній та Східній Європі, аналіз статутних документів, організаційних структур та фінансового забезпечення показують, що основними перешкодами для ефективного функціонування української сторони в рамках єврорегіонів є: відсутність системного підходу до організації єврорегіональної співпраці; низький рівень залучення організацій української сторони в діяльності та реалізації цілей єврорегіонів; часто недостатній рівень підготовки кадрів в регіональних органах управління; недостатнє фінансове забезпечення, зокрема, через невідповідність фахівців для розробки заявок щодо залучення коштів міжнародних фінансових структур.

Для єврорегіонів, участь у яких беруть області України, зазначимо такі характеристики.



Рис. 18.7. Єврорегіони на кордонах України

– *Розміри єврорегіонів*, учасниками яких є українські області, набагато більші від єврорегіонів в Європі. В Європі площа єврорегіонів як правило 5–10 тис. км², населення – до 1 млн осіб.

– *Інституційна генеза українських єврорегіонів*: у нас єврорегіони створені адміністративним методом, засновниками цих структур є, як правило, обласні органи влади. При цьому, органи управління нижчих ланок – район, селищна рада – фактично вилучені з системи організації транскордонного співробітництва; для порівняння: якщо

кількість українських членів єврорегіонів «Нижній Дунай», «Буг», «Верхній Прут» всього 5, то в єврорегіоні «Єврегіо» кількість членів – 128, «Бескиди» – 134, «Нейсе–Ніса» – 484.

– *Рівень фінансового забезпечення ТКС*

Кожний єврорегіон Польщі щорічно одержував мінімум 3 млн євро за програмами фінансової допомоги ЄС. Єврорегіон «Віадрина» (ФРН – Польща, площа 10 тис. км², населення 0,86 млн): у 1995–1999 рр. було реалізовано 94 проекти, німецькою стороною в рамках програми «Інтеррег» було залучено 45 млн євро, польською стороною (програма «Фаре») – 73 млн євро. Аналогічна картина характерна і для інших єврорегіонів.

Для порівняння: Україна в цілому одержала за 1996–2001 рр. у рамках програми ТАСІС грантів на суму 25,4 млн євро (178 проектів) – менше ніж один єврорегіон «Віадрина».

До проблем ТКС слід віднести і **недостатній рівень підготовки кадрів** у сфері транскордонного співробітництва. Це значно знижує ефективність діяльності єврорегіонів. Дуже багато залежить від професійного рівня менеджменту єврорегіону і державної підтримки.

Таким чином, аналіз діяльності єврорегіонів за участю областей України, їх організаційної структури показує, що в рамках українських єврорегіонів поки що не вдалось створити ефективно функціуючої мережі транскордонних інституцій, з розподілом компетенцій та належною координацією їх роботи. Суттєвим недоліком в інституційному забезпеченні ТКС є недостатній розвиток транскордонного співробітництва на рівні районів та громад. Разом з тим в Європі провідниками такої співпраці виступають саме місцеві органи влади та самоврядування, їх асоціації, громадські організації, підприємницькі структури.

Якщо взяти «Карпатський єврорегіон», то до його складу входять прикордонні адміністративні одиниці п'яти держав – Польщі, Словаччини, Угорщини, України та Румунії. Ця структура охоплює величезну територію площею 142 тис. км², де проживає близько 15 млн населення. Координувати транскордонну співпрацю в рамках існуючої організаційної структури дуже проблематично (рис.18.8).

Назріла необхідність *реорганізації структури* «Карпатського єврорегіону», щоб підвищити ефективність його роботи. У зв'язку з цим достатньо актуальною стає проблема формування нових, менш громіздких, але більш ефективних транскордонних об'єднань єврорегіонального типу. Цей підхід зовсім не суперечить доцільності збереження єврорегіонів, які сьогодні вже існують на кордонах європейських держав, проте він передбачає посилити співпрацю між прикордонними територіями сусідніх держав на рівні органів місцевого самоврядування, а також наповнити транскордонне співробітництво якісно новим змістом.

Фактично підхід, спрямований на становлення багаторівневої системи єврорегіональної співпраці українських регіонів з регіонами сусідніх постсоціалістичних держав, що полягає у формуванні в межах великих геополітичних єврорегіонів локальних транскордонних об'єднань, був започаткований створенням єврорегіону «Верхній Прут» (у 2005 році Чернівецька область вийшла з «Карпатського євро регіону»).

Цей підхід сьогодні також набуває поширення і в Західній Європі, що свідчить про перехід до нової парадигми функціонування єврорегіонів в умовах глобалізації та розширення ЄС. Так, в рамках єврорегіону «Померанія» є землі, що включені у єврорегіон «Про Європа Віадрина», спільні території мають єврорегіони «Балтика» та «Неман». Асоціація «Піреней» у своєму складі має 8 єврорегіонів, у яких беруть участь прикордонні території Іспанії, Франції та Андорри.



Рис. 18.8. Організаційна структура «Карпатського єврорегіону»

Деякі інші кроки зробили угорська та словацька сторони. Так, адміністрація області Саболч–Сатмар–Берег та міське самоврядування міста обласного права Ніредьгаза для підтримки розвитку транскордонного співробітництва створили Державний фонд «Євро–Кліп–ЄвроЗв’язок».

Одним з перших проектів новоствореної структури стала розробка Концепції спільного розвитку прикордонних територій України та Угорщини. Крім того, для вирішення спільних проблем на угорсько–українсько–румунському кордоні була створена асоціація

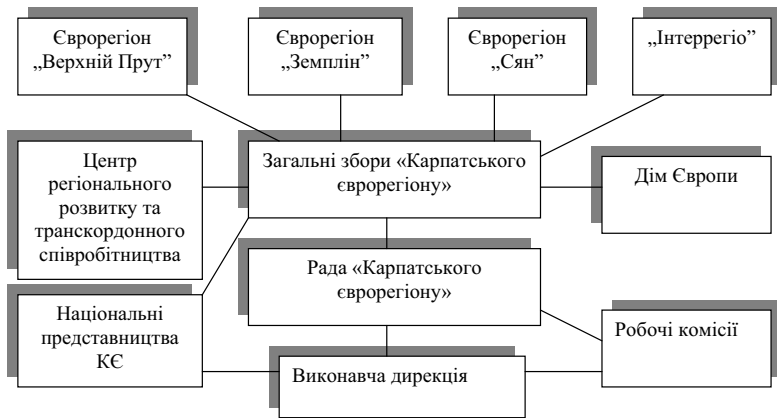


Рис. 18.9. Проект нової організаційної структури «Карпатського єврорегіону»

(Сабол–Сатмар–Берег/Закарпаття/Сатмар). Закарпатська область планує включитися у діяльність єврорегіону «Земплін» (Словаччина–Угорщина). Львівська область України та Підкарпатське воєводство Польщі має в перспективі створення нового єврорегіону під назвою «Сян», який би став організаційною основою для об'єднання зусиль з метою вирішення спільних проблем українсько–польського транскордонного регіону.

Ця ідея була започаткована на рівні Львівської облдержадміністрації та воєводської управи Підкарпатського воєводства і в подальшому знайшла підтримку в численних органах місцевого самоврядування Львівщини та Підкарпаття, а також на рівні наукових інституцій обох регіонів та органів державної влади. Вперше вона була публічно озвучена на III Економічному форумі з питань транскордонного співробітництва в м. Львові у жовтні 2003 року, а на IV Економічному форумі було підписано програму «Сян» як перший крок на шляху реалізації проекту щодо створення згаданого єврорегіону. Формування єврорегіону було дещо пригальмоване суб'єктивними чинниками, проте нині зміна керівництва місцевих органів влади знову актуалізує це питання.

Реорганізація КЄ дозволить вирішити подвійне завдання. *Перше.* Перевести функціонування єврорегіону з рівня співробітництва обласних органів влади на взаємодію територіальних громад. Це можна здійснити шляхом поділу КЄ на низку більш малих структур – кількох єврорегіонів (рис. 18.9), які будуть об'єднувати невеликі суміжні території (єврорегіони «Верхній Прут», «Земплін», «Сян», «Інтеррегіо»). Тобто в подальшому учасниками КЄ будуть не обласні органи влади, а нові невеликі єврорегіони, органи самоврядування, громадські організації, агенції регіонального розвитку, консалтингові

фірми, інформаційні центри та інші структури, зацікавлені у розвитку транскордонного співробітництва. Структура «Карпатського євро регіону» може бути використана для реалізації транснаціональних транскордонних проектів (такий досвід є у Європі), а також для політичних та інших консультацій.

Друге. Довести інформацію про діяльність євро регіону, гранти, донорські організації, інші можливості транскордонного співробітництва до найвіддаленішої сільської громади.

Діяльність ж самого «Карпатського євро регіону» як організації повинна бути спрямована на вирішення спільних проблем соціально-економічного розвитку Карпатського регіону. Зокрема це стосується охорони довкілля, розвитку туризму і рекреаційної сфери. Імпульсом до розвитку співробітництва у цьому напрямі повинна стати реалізація положень Карпатської конвенції, яку було підписано у травні 2003 р. у Києві.

18.5. Особливості формування транскордонної статистики

Для того, щоб сформуванати систему моніторингу транскордонних проектів, необхідно володіти порівняльною транскордонною статистикою.

Специфіка формування транскордонної статистики полягає у тому, що об'єктом дослідження є суміжні території двох або кількох країн, кожна з яких підпорядковується національному законодавству, податковій, фінансовій та іншим системам, забезпечується національною статистичною інформацією. Крім того, транскордонні регіони на кордонах з Європейським Союзом вже послуговуються методологією Евростату.

Програмою інтеграції України до Європейського Союзу передбачені заходи щодо адаптації законодавства України до законодавства ЄС, серед яких є наступні: узгодити з Евростатом методологію розрахунку показників, призначених для обміну статистичними даними та продовжити роботу з впровадження уніфікованої статистичної методології та стандартів ЄС за окремими галузями статистики. Тому для розробки методики збору та обробки транскордонної статистичної інформації розглянемо статистику, яку застосує Евростат щодо прикордонних та транскордонних регіонів²².

Все більш швидке розгортання транскордонного співробітництва на прикордонних територіях суміжних держав викликають суспільну і приватну зацікавленість з обох сторін кордону щодо представлення змісту та результатів такого співробітництва. Тому в офіційних статистичних органах територіально-адміністративних одиниць різного

рівня виникли нові специфічні потреби у транскордонній статистичній інформації, яка повинна базуватися на точних та інформативних спільних даних, щоб:

– достовірна та порівняльна транскордонна статистична інформація була доступна структурам прикордонних та транскордонних регіонів (єврорегіонів), регіональним та місцевим органам влади, органам самоврядування та бізнес-структурам;

– дослідники та плановики, які займаються розвитком прикордонних та транскордонних регіонів, повинні володіти базою порівняльних статистичних даних для регіонального аналізу, прогнозу і розробки програм соціально-економічного розвитку.

Порівняльні дані транскордонної статистики необхідні регіональним органам влади для забезпечення управління в прикордонних та транскордонних регіонах, а саме:

– для аналізу, який проводиться муніципалітетами, районами та областями з обох сторін кордону;

– для облаштування території і планування розвитку регіону у всіх сферах, включаючи потреби первинних соціо-економічних утворень;

– для забезпечення регіональної науки.

Основний акцент відводиться базовій інформації транскордонного співробітництва, такої як площа, населення та зайнятість, разом з іншими специфічними даними щодо транспорту, інфраструктури, довілля, туризму та сільського господарства.

Ця базова статистична інформація є абсолютно необхідною для будь-якої транскордонної діяльності і, особливо, в програмах розвитку транскордонних регіонів відповідно до положень Хартії просторового облаштування (CSF) або за умови реалізації ініціатив суспільного розвитку, таких як INTERREG, PHARE-CBC, TACIS-CBC. Для внутрішніх кордонів ЄС, і більш гостро, для зовнішніх кордонів є проблема відсутності реальних порівняльних даних, особливо для соціокультурної сфери. Євростат, національні та регіональні статистичні офіси докладають власних зусиль для усунення цього недоліку.

Для більшості єврорегіонів за статистичну одиницю території визнано NUTS3 на основі рівних умов розташування відносно центру (прикордоння) і соціокультурних та економічних аспектів, які при потребі можна об'єднати у великі просторові модулі.

Регіональна інформація Євростату охоплює 5 сфер: демографія, економічні рахунки, зайнятість та безробіття, сільське господарство, промисловість та транспорт.

Однак для транскордонної статистики виявилось представлення інформації, що відповідає рівням NUTS. Це виявилось під час збору та обробки транскордонної статистики у багатьох єврорегіонах: «Єврорегіо», «Про Європа Віадрина», «Ніса». Для єврорегіонів передусім

необхідна інформація щодо: географії і метеорології, ринку праці, рівня життя населення, освіти і культури, охорони здоров'я, торгівлі та туризму.

В рамках проекту LACE була зібрана та оброблена статистична інформація для 20 єврорегіонів²³. Це дозволило виявити неточності у порівняльній статистиці, визначити необхідні статистичні дані для повної характеристики єврорегіонів, зробити окремі висновки щодо інформації в цілому. Так, представлена транскордонна статистика містить більш–менш задовільний опис фундаментальних географічних факторів, таких як демографічне та економічне положення, ринок праці в транскордонному регіоні. Тут також міститься інформація щодо населення, частки різних секторів економіки в регіональній економіці, транспортна статистика тощо. Однак ще відсутня така необхідна для транскордонного співробітництва інформація, як протяжність спільних кордонів та їх географічні бар'єри (озера, гори, річки), кількість пропускних пунктів через кордон та їх види, місце розташування транспортної та сервісної інфраструктури або фундаментальна інформація щодо землекористувачів (сільське господарство, ліса, зони забудови тощо).

Підготовка транскордонної статистики для 20 об'єктів показала, яку базову інформацію ще потрібно зібрати і як її обробляти; для 10 єврорегіонів була зроблена спроба агрегувати деякі статистичні дані; для всіх єврорегіонів характерна повна відсутність інформації щодо військових формувань в прикордонні тощо.

Це перші спроби зібрати і обробити транскордонну статистику і, зрозуміло, що для повної оцінки транскордонного співробітництва цієї інформації ще недостатньо.

Незважаючи на деякі недоліки першої спроби отримання транскордонної статистики, є цікавою спроба представлення агрегованої інформації щодо ЄС.

Загальна довжина внутрішніх та зовнішніх кордонів ЄС становить понад 15000 км. За винятком іспансько–португальських, шведсько–норвезьких кордонів та бельгійсько–нідерландських – німецько–люксембурзьких прикордонних регіонів найбільші прикордонні області ЄС (довжина кордону понад 1000 км) створюють зовнішні кордони ЄС з країнами Східної Європи (зовнішні кордони Фінляндії, Німеччини і Австрії).

Представлені 20 транскордонних регіонів складають 36 % території ЄС. За винятком іспансько–португальського прикордоння найбільшою областю (понад 75000 км²) є області на півночі Європи (Швеція / Фінляндія / Норвегія та Фінляндія / Росія / Естонія). 27 % населення ЄС проживає в прикордонних регіонах. Найбільш густонаселений регіон – центральна частина Західної Європи (Нідерланди / Бельгія /

Німеччина / Люксембург). Через внутрішні кордони ЄС понад 350000 людей їздять на роботу у сусідні держави, що становить трохи більше 2 % працюючих в ЄС.

Прикордонні території України охоплюють 76,4 % території, на них проживає 71,4 % населення. Протяжність сухопутного кордону України – 5638,6 км, морського – 1050 км. Найдовші ділянки спільного кордону з Росією – 2295 км, Молдовою – 1292 км, Білоруссю – 1084 км, найкоротші – з Словаччиною – 98 км, Угорщиною – 136 км.

Таким чином, для реалізації стратегічних завдань регіональної політики держави, активізації транскордонного співробітництва необхідно володіти транскордонною статистикою, яка надасть підстави для розробки спільних міжнародних проектів, стратегій соціально–економічного розвитку та просторового облаштування прикордонних територій.

Тому важливо впровадити в національні статистичні органи збір та обробку транскордонної статистики відповідно до рекомендацій Євростату.

Нині в Україні формується система регіональної статистики²⁴. Підтримуємо ідею авторів щодо класифікації регіонів України у двох групах:

- 1) регіони первинного (базового) територіального поділу;
- 2) регіони вторинного територіального поділу, вважаємо, що другу групу регіональної статистики слід розширити за рахунок введення у неї транскордонної статистики.

У цьому випадку класифікація регіонів України та регіони вторинного територіального поділу України будуть представлені наступним чином (рис. 18.10. та рис. 18.11). Сьогодні в Україні проводиться оцінка соціально–економічного стану в адміністративно–територіальних одиницях, проте ще немає офіційно визначених регіонів вторинного територіального поділу.

Протягом 2002–2003 років Держкомстатом та Мінекономіки велась відповідна робота у напрямку запровадження в Україні статистичної звітності розвитку євро регіонів. Так, у 2003 році Мінекономіки підготувало та направило Держкомстату перелік показників для запровадження статистичної звітності розвитку областей та відповідних адміністративно–територіальних одиниць України, що входять до складу євро регіонів²⁵.

За пропозицією Держкомстату статистичні дослідження по окремих регіонах мають здійснюватися самими учасниками євро регіонів шляхом випуску спільних публікацій та статистичних збірників. Прикладом цього можуть бути випущені статистичні збірники «Євро регіон Бут», «Туризм у євро регіоні Бут» та «Населення і умови проживання у євро регіоні Бут».

На жаль, такий підхід не створює умови системності формування транскордонної статистики. Так, у рамках комісії єврорегіону «Нижній Дунай» з регіонального розвитку здійснюється робота зі створення нормативної та документальної бази діяльності єврорегіонів з використанням інформації Асоціації європейських прикордонних регіонів.



Рис. 18.10. Класифікація регіонів України

На виконання Прикінцевих положень Закону України «Про транскордонне співробітництво» планувалося за рахунок Державного бюджету України на 2005 рік за новою бюджетною програмою «Розвиток транскордонного співробітництва» створити Центр моніторингу транскордонного співробітництва, яким буде здійснюватися моніторинг транскордонного співробітництва в Україні на базі транскордонних статистичних даних. На жаль, актуальність реалізації такого проєкту залишається і на поточний період.

Доцільно також зауважити, що транскордонна інформація може збиратися і опрацьовуватися для досліджуваного транскордонного регіону, межі якого визначаються цілями дослідження, наприклад, Львівська область/Підкарпатське воєводство, та у межах функціонуючих єврорегіонів, території яких можуть не повністю охоплювати адміністративно-територіальні одиниці другого рівня після держави. Наприклад, у єврорегіоні «Буг» після проведеної адміністративної реформи учасниками є окремі повіти, а не воєводства у цілому. Тобто транскордонний регіон, територія якого включена у єврорегіон, не обов'язково включає повні адміністративно-територіальні одиниці II-го порядку. Це також ускладнює збір та опрацювання транскордонної статистики.



Рис. 18.11. Регіони вторинного територіального поділу

Через те, що єврорегіональна співпраця є досить поширеним явищем і транскордонна статистика формується переважно для дослідження та оцінки діяльності єврорегіонів, ми запропоנוвали збір і обробку транскордонної статистичної інформації проводити за наступними групами.

1. **Загальні статистичні дані.** Як було зазначено, основною є базова інформація транскордонного співробітництва, така як площа, населення та зайнятість, разом з іншими специфічними даними щодо демографічних процесів, транспорту, прикордонної комунікаційної інфраструктури, довкілля, туризму та сільського господарства тощо. Такі загальні статистичні дані подаються в розрізі учасників єврорегіону та порівнюються за територією учасника і між учасниками.

2. Другу групу показників оцінки діяльності єврорегіонів можна отримати на базі статистичної інформації, яка стосується **соціально-економічного та екологічного розвитку транскордонного регіону**: рівень доходу на душу населення (у євро) по території, середній у країні; рівень безробіття (%) по території, середній у країні; номінальна заробітна плата (у євро) по території, середня у країні; кількість суб'єктів підприємництва (за галузями); інвестиції на територію, у т.ч. від учасників єврорегіону, їх динаміка до утворення єврорегіону та після утворення, а також інвестиції з території за кордон, у т.ч. на території учасників єврорегіону; зовнішньоторговельний оборот території з суміжними країнами (товарами та послугами) та динаміка його до утворення єврорегіону і після; прикордонна торгівля, витрати іноземців в країні

та витрати населення за кордоном, в т.ч. у суміжних державах; рівень забруднення території; природоохоронні заходи тощо. Наприклад, з табл. 18.1 випливає, що у межах «Карпатського євро регіону» Львівська область найбільше співпрацює з Польщею (343 СП), своїм найближчим сусідом і найменше – з Румунією – своїм найдальшим партнером (1 СП). Хоча Словаччина розташована досить близько, проте більша активність виявляється у співпраці з Угорщиною через інноваційну та освітню складові²⁶.

Таблиця 18.1

Прямі іноземні інвестиції в економіку Львівської області з країн «Карпатського євро регіону»

Країни	На початок 2006 року		На початок 2004 року		На початок 2002 року		Кількість СП
	млн \$	%	млн \$	%	млн \$	%	
Польща	70,9	18,5	55,6	20,5	26,4	16,5	343
Угорщина	38,99	10,2	37,7	12,4	7,3	4,5	25
Словаччина	0,9	0,2	0,7	0,2	0,6	0,4	33
Румунія	–	–	–	–	–	–	1
Всього по КЄ	110,79	29,3	98,5	33,1	34,3	21,4	402
Всього по області	382,27	100	304,9	100	159,7	100	1068

Джерело: Статистичний щорічник Львівської області за 2005 р. ГУС. – Львів, 2006. – 366 с.

Подібна картина спостерігається і у зовнішній торгівлі Львівської області. Обсяги торгівлі у 2005 році з Польщею (283,4 млн дол. США) значно переважають обсяги торгівлі з Словаччиною (25.1 млн дол. США) та Румунією (19,9 млн дол. США). Картина повністю змінюється для інших учасників євро регіону, Закарпатської та Івано–Франківської областей, де також найбільша активність співпраці проявляється з найближчими сусідами. Відстані та мовні бар'єри відіграють значну гальмівну роль у поглибленні співробітництва. Це ще раз доводить недоцільність функціонування євро регіону за умови участі тепер трьох областей зі сторони України. Більш ефективною співпраця б виявлялася в межах малих євро регіонів (хоча у зв'язках з європейськими структурами можна було б скористатися можливостями «Карпатського євро регіону»).

3. Група **«прикордонна інфраструктура»** охоплює наступні показники: довжина спільного кордону, кількість пропускних пунктів через кордон (існуючі та запроєктовані): залізничні, автомобільні,

пішохідні, водні, повітряні, туристичні стежки тощо та їх статус (міжнародний, міждержавний, місцевий, спрощений); потужність переходу (з обох сторін); рівень технічного забезпечення (високий, середній, низький) з обох сторін; рівень розвитку під'їзних шляхів. Для оцінки діяльності пропускних пунктів через кордон потрібно знати інтенсивність руху через кордон пасажирів та транспорту (кількість автобусів: рейсових та туристичних), кількість вантажних та легкових автомобілів, кількість потягів (пасажирських та вантажних, електропотягів тощо); прикордонний рух пасажирів та вантажів за визначений період часу через усі існуючі пропускні пункти.

Наприклад, за даними табл. 18.2. можна дійти висновку, що найбільше легкових автомобілів пропускає п/п Краковець, а вантажних – п/п Рава–Руська. Проте до 1998 року (до відкриття п/п Краковець) ситуація була дещо інша: основний тягар пропуску через кордон мав п/п Шегині (30,2 %), далі – Рава–Руська (24,0 %) та Ягодин, Волинська митниця (24,2 %) ²⁷. Таким чином, відкриття нового пункту з вищим рівнем технічного забезпечення призвело до перерозподілу потоків, а відтак до зміни ситуації на автомагістралях Львівської області і України. Дані, представлені у табл. 18.3, свідчать про наростаючі тенденції обсягів потоків через кордон, що зумовлює подальшу необхідність збільшення кількості пропускних пунктів.

4. Група **«Заходи (проекти) у різних сферах співробітництва»** в рамках єврорегіону включає інформацію щодо заходів у сфері політичній: взаємні консультації органів влади та органів державного самоуправління, співпраця з іншими єврорегіонами, європейськими міжнародними, міжрегіональними організаціями тощо; в екологічній, економічній, туристичній, культурно–освітній сферах, в розбудові транспортної інфраструктури тощо.

Така інформація надається за кожний рік, а також орієнтовні фінансові потреби та джерела їх фінансування. Для оцінки діяльності єврорегіону потрібні дані щодо загальної кількості реалізованих заходів (проектів) за рік, за сферами співробітництва, співвідношеннями у різних сферах (за кількістю та за витратами); соціальні наслідки реалізації заходів; використання фінансової допомоги ЄС та інших міжнародних організацій.

Під час збору транскордонної статистичної інформації виникали труднощі в отриманні ідентичної інформації за роками, за змістом, за методикою обрахунку тощо. Так, наприклад, відсутня інформація щодо взаємної торгівлі Львівської області з Підкарпатським воєводством. Є лише дані щодо товарообміну Львівської області з Польщею та Підкарпатського воєводства з Україною. Важко узагальнити інформацію щодо реалізації конкретних заходів та проектів транскордонного співробітництва.

Пункти перепуску через кордон у Львівській області, 2006 рік

Назва пропускного пункту	Статус п/п, час роботи	Пропускна спроможність п/п, од./добу									
		осіб		легкових		вантажних		автобусів			
		план	факт	план	факт	план	факт	план	факт		
Шени – Медика	Міжнародний цілодобовий (піший)	900	2800	700	2400	100	100	100	100	100	100
Рава – Руська – Гребенне	Міжнародний цілодобовий	–	–	800	1800	100	100	100	60	70	70
Краковець – Корчова	Міжнародний цілодобовий	–	–	2000	3000	400	400	400	150	20	20
Смільниця – Кросценко	Міжнародний цілодобовий	–	–	1400	1850	–	–	–	–	–	–
		Пасажирські потяги									
Рава – Руська – Гребенне	Міжнародний цілодобовий	1000	200	4	–	–	–	–	–	–	–
Рава – Руська – Верхрата	Міжнародний цілодобовий					4	2				
Мостиська – 2 ванг. станція – Медика	Міжнародний цілодобовий					50	30				
Мостиська – 2 пас станція Медика	Міжнародний цілодобовий	3000	1000	20	8						
Хирів – Кросценко	Міждержавний 08.00 – 22.00 год.	1000	300	4	4						

Джерело: за даними Західного регіонального управління Державної прикордонної служби

Ця інформація не подається статистичним органам і має опрацьовуватися в інформаційних центрах чи представництвах єврорегіонів, учасниками яких є транскордонні регіони, та у відповідних підрозділах державних органів влади і органів самоврядування. Проте і там часто подається інформація, узагальнена як міжтериторіальна (або міжрегіональна).

Таблиця 18.3

**Обсяги пасажиро–транспортних потоків
через українсько–польський кордон**

Рік	Пропущено через державний кордон	
	осіб	транспортних засобів
2000	9 708 716	2 270 825
2001	9 893 608	2 527 791
2002	9 684 573	3 189 008
2003	10 227 079	3 773 274
2004	11 295 514	4 065 549
2005	15 823 391	6 245 842
6 місяців 2006	9 828 068	4 031 311

Джерело: за даними Західного регіонального управління Державної прикордонної служби

Методологічною вимогою до транскордонної статистики є необхідність уніфікації інформації всіх учасників транскордонного співробітництва, чого можна досягти шляхом реалізації рекомендацій Євростату, першим кроком чого стало впровадження системи національних рахунків (СНР).

Іншою вимогою є забезпечення доступності цієї інформації для широкого кола користувачів. Доцільно публікувати транскордонну статистику окремими збірниками і розповсюджувати у українсько–білоруському, російському, румунському, молдовському, угорському, словацькому та польському прикордонні.

Спільна польсько–українська група вчених під керівництвом В. Кавалка (м. Замость, РП) реалізувала проект підготовки статистичного збірника українсько–польського транскордонного регіону (Люблінське і Підкарпатське воєводства та Волинська, Львівська і Закарпатська області), опублікований наприкінці 2005 р. Це перша спроба подати польсько–українську транскордонну статистику у повному обсязі. До цього часу виходили статистичні збірники лише щодо єврорегіонів «Буг» та «Карпатського» чи українсько–польського прикордоння без Закарпатської області²⁸. На наш погляд, найбільшу увагу у розпов-

сюдженні транскордонної статистики треба приділити е-мережам. На даний час майже немає інформації на сайтах територіальних органів влади про сусідні території, пропускні пункти, спільні проекти тощо. Щоб усунути цю прогалину доцільно розробити та впровадити низку держстандартів для формування і розповсюдження транскордонної статистики і починати цей процес з розміщення транскордонної статистики на сайтах територіальних органів влади.

Висновки до розділу

Аналіз розвитку транскордонного співробітництва України виявив значні зрушення щодо його активізації та ефективності, тому можна вважати, що зі стадії становлення цей процес перейшов у стадію стабілізації. Для подальшого розвитку ТКС та використання можливостей, які з'являються в нових геополітичних умовах, доцільно продовжувати формувати цілісну систему транскордонного співробітництва в Україні.

Це передбачає:

–здійснення заходів з адаптації до стандартів Європейського Союзу та Ради Європи існуючих законодавчих актів України, що забезпечують транскордонне співробітництво, використання досвіду співробітництва країн Центрально-Східної Європи до їх вступу до ЄС;

–визначення в профільних міністерствах і відомствах України всіх рівнів управління підрозділів чи представників, відповідальних за вирішення питань транскордонного співробітництва; поновлення діяльності Міжвідомчої комісії з питань транскордонного співробітництва і організація науково-методичного забезпечення розвитку ТКС, передусім на районному та селищному рівнях; забезпечення діяльності Комісії окремими експертами з відповідних міністерств та відомств, які в рамках постійно діючих робочих груп та підкомісій будуть відповідно до рішень Комісії координувати окремі сфери дво- та багатостороннього співробітництва;

–сприяння формуванню єврорегіональних структур по всьому периметру кордону, та реорганізації існуючих єврорегіонів на основі формування асоціацій прикордонних територій;

–забезпечення системи підготовки та перепідготовки кадрів з питань транскордонного співробітництва, зокрема шляхом введення відповідних курсів на економічних спеціальностях вищих навчальних закладів та з підготовки спеціалістів з державного управління, а також проведення короткотермінових тренінгів;

–забезпечення системи інформування та моніторингу реалізації транскордонних проектів за Програмами сусідства ЄС, інших вітчизняних та міжнародних фінансових структур; при цьому доціль-

но розглянути можливість формування Фонду розвитку транскордонного співробітництва для забезпечення державної підтримки ТКС на основі використання моделей державно–приватного партнерства та опрацювати можливість створення мережі інформаційних центрів транскордонного співробітництва в усіх прикордонних областях з використанням існуючих консалтингових структур та коштів з альтернативних джерел;

- створення інформаційних веб–сайтів пропускних пунктів через кордон з наданням даних щодо їх статусу та умов перетину для людей та переміщення товарів;
- прискорення впровадження комунікаційно–інформаційних технологій у діяльність прикордонної інфраструктури;
- розроблення системи преференцій для прикордонної та прибережної торгівлі відповідно до вимог СОТ;
- розроблення та сприяння реалізації разом з відповідними органами сусідніх держав чи в рамках єврорегіонів спільних концепцій розвитку транскордонних регіонів по всьому периметру кордону з метою більш повного використання природного та ресурсного потенціалів цих територій.

Джерела та коментарі

¹Беленький П., Мікула Н. Зовнішньоекономічна діяльність регіонів // Регіональна політика: методологія, методи, практика. Монографія. / За ред. академіка НАНУ М. І. Долишного. – Л.: НАН України. ІРД, 2001. – С. 654–697.

²*Practical Guide to Cross–border Cooperation. – Third Edition. – Phare. AEBR. EC. – 2000. – P. 62–64.*

³*Mochnaczewski P. Cele i zadania wspolpracy transgranicznej i miedzyregionalnej ze szczegolnym uwzględnieniem wschodnich sasiadow Polski // Regiony, euroregiony, rozwój regionalny / Red. M. Baltowski. Seria «Euroregion Bug». – Т. IV. – Norbertinum, Lublin. 1996.*

⁴*Хартія Конгресу місцевих і регіональних органів влади Європи / Ухвалена Комітетом міністрів 14.01.1994. // <http://www.kuznetsov-vv.hotbox.ru/d&g/>.*

⁵*Грицай О., Иоффе Г., Трейвиш А. Центр и периферия в региональном развитии. – М.: Наука, 1991. – 168 с.*

⁶*Lehner J.–P. Twelve Brief Notes on Transborder Regions in Europe // Regional Contact. – 1995. – № 10. – P. 291–292.*

⁷*Макогон Ю. В., Ляшенко В. И. Формы и направления межрегионального трансграничного сотрудничества: Монография. – 2–е изд., исп. и доп. – Донецк: ООО «Юго–Восток, Лтд», 2003. – С. 176–177.*

⁸*Студенников І. Транскордонне співробітництво та його місце в регіональному розвитку // Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України / За ред. С. Максименка. – К.: Логос, 2000. – С. 138–167.*

⁹*Постанова КМУ № 1819 від 27.12.2006 р.*

¹⁰Мікула Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво: Монографія. – Л.: ІРД НАН України, 2004. – 395 с.

¹¹Сторонянська І. Механізм державного регулювання транскордонного співробітництва // Регіональна політика та механізми її реалізації / За ред. акад. НАН України М. І. Долішнього. – К.: Наукова думка, 2003. – С. 339–345.

¹²Беленький П. Ю, Мікула Н. А. Методологічні аспекти міжрегіонального та транскордонного співробітництва // Зовнішньоекономічний кур'єр. – 2001. – № 1–2. – С. 9–13.

¹³Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України / За ред. С. Максименка. – К.: Логос, 2000. – 171 с.

¹⁴Мікула Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво: Монографія. – Л.: ІРД НАН України, 2004. – 395 с.

¹⁵Про приєднання України до Європейської конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або властями 1980 року: Постанова Верховної Ради України від 14.07.1993 р.

¹⁶Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами та органами влади від 9.11.1995 р.; Протокол № 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, який стосується міжтериторіального співробітництва 5.05.1998. – Страсбург.

¹⁷Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та євро регіонів: Постанова КМУ № 587 від 29.04.2002.

¹⁸Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій: Постанова КМУ.

¹⁹Демченко В. В. Науково–методичне та аналітичне супроводження розвитку транскордонного співробітництва: Науковий звіт / За керівн. Н. А. Мікули. – держреєстрації № 0106U010937.

²⁰Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на період 2007–2010 роки: Постанова КМУ № 1819 від 27.12.2006 р.

²¹Ляшенко В. І., Бережна Т. Ф., Ляшенко С. В. Формування спеціального євро-регіонального режиму транскордонного співробітництва між Україною та Росією // Проблеми розвитку зовнішньо–економічних зв'язків і залучення іноземних інвестицій: регіональний аспект: Зб. наук. пр. – Донецьк, 2007. – С. 184–195.

²²<http://www.lace.aebr-ageg.de>.

²³<http://www.lace.aebr-ageg.de>.

²⁴Регіональна політика та механізми її реалізації / За ред. акад. НАН України М. І. Долішнього. – К.: Наук. думка, 2003. – С. 489–497.

²⁵Мікула Н. Єврорегіони: досвід та перспективи: Монографія. – Л.: ІРД НАН України, 2003. – 222 с.

²⁶Конвенція «Покращення прикордонного співробітництва корпорацій і товариств в зоні» // Бюлетень ЄЕК ООН. – Женева.

²⁷Perspektywy przygranicznej współpracy polsko–ukraińskiej w swietle członkostwa polski w unii europejskiej / J. Andreasik, B. Kawalko, E. Kawecka–Wyrzykowska, J. Szlachta. – Zamosc. 2003. – С. 45.

²⁸Perspektywy przygranicznej współpracy polsko–ukraińskiej w swietle członkostwa polski w unii europejskiej / J. Andreasik, B. Kawalko, E. Kawecka–Wyrzykowska; Ludnosc i warunki mieszkaniowe w Euroregionie Bug. – Lublin. 2004. – 134 с.

**РЕГІОНАЛЬНА НАУКОВО–ТЕХНІЧНА ПОЛІТИКА
ТА МІЖНАРОДНИЙ ТРАНСФЕР ТЕХНОЛОГІЙ**

Словосполучення «економічний розвиток та науково–технічний» прогрес вже давно застосовується літературі. Воно засвідчує провідну роль науки і техніки у забезпеченні сучасного економічного зростання. Національні та регіональні стратегії розвитку роблять особливий акцент на зміцнення та використання науково–технічного потенціалу. «Економічний прорив», про який так часто говорять урядовці та політики, може бути реалізований лише шляхом активного впровадження у виробництво нової техніки і технологій.

Однак технологічний розвиток країни безпосередньо пов'язаний з інноваційним розвитком її регіонів. Тому значної уваги вимагає саме регіональна науково–технічна політика, формування якої має стати базою інноваційної політики країни. Серед дослідників регіональної економіки дедалі більшого поширення набуває погляд про необхідність переорієнтації економіки регіону з природно–ресурсного потенціалу на інноваційний. Саме він здатний подолати «гальмівні чинники вичерпності екстенсивних факторів економічного зростання та людського поступу взагалі»¹.

Дослідженню впливу технологічного розвитку на регіональні економічні системи та процесу формування концептуальних засад регіональної науково–технічної політики і присвячено даний розділ.

**19.1. Технологічний розвиток
та його вплив на регіональну економіку**

Вплив технологій на економічне зростання почав активно досліджуватися в 40–60–х роках минулого століття, в умовах бурхливого розвитку науково–технічного прогресу (НТР), появи цілої низки нових «проривних» технологій. Ця проблематика висвітлюється в роботах провідних економістів, зокрема Нобелівських лауреатів

Я. Тінбергена і Р. Солоу. Вони довели позитивний вплив технологій на економічне зростання. Я. Тінберген визначив внесок технологічного процесу у створення продукту, увівши його окремим фактором у відому формулу виробничої функції Кобба–Дугласа. У результаті цього формула стала трифакторною і набула такого вигляду:

$$\frac{\Delta Y}{Y} = \alpha \frac{\Delta K}{K} + (1-\alpha) \frac{\Delta L}{L} + \frac{\Delta T}{T}$$

ΔY – приріст національного доходу;

α – частка капіталу і праці в обсягу продукції;

ΔK – приріст капіталу;

ΔL – приріст затрат праці;

T – параметр, що відображає рівень науково–технічного прогресу;

ΔT – приріст параметра НТП.

Визначення внеску НТП у створенні національного доходу Р. Солоу встановив шляхом вирахування із створеного продукту часток праці та капіталу. «Фактор T » ($\frac{\Delta T}{T}$), відомий у літературі під назвою «Залишок Солоу», включає не лише результати застосування прогресивних виробничих технологій, а й використання досягнень у сфері управління та організації виробництва тощо.

Розрахунки, зроблені різними науковцями, свідчать про досить значний вплив «Фактору T » на темпи економічного зростання. Так, розвиток економіки США залежав від цього фактору в період 1909–1929 років – на 33 % (Е. Денісон), у період 1929–1957 років – на 78 % (С. Кузнець) і в період 1948–1979 років – на 69 % (Джоргенсен, Голлоп, Фроумені)². Розрахунок такого показника по Україні автору не відомий. Можна припустити, що внаслідок тривалої трансформаційно–економічної кризи і сповільнення технологічного розвитку значення цього показника будуть помітно нижчими. Цей факт може стати додатковим аргументом на користь пришвидшення технологічного розвитку країни як найдіяного та потужного джерела соціально–економічного розвитку.

Технологічний розвиток на макrorівні досить активно досліджується українськими науковцями. Значні напрацювання у цій галузі знань мають Александрова В., Бажал Ю., Денисюк В., Варналій З., Геєць В., Федулова Л. У їхніх працях досліджена технологічна структура та технологічний розвиток української економіки, розроблені рекомендації щодо здійснення активної державної науково–технічної політики.

Певні напрацювання зроблені й на мікрорівні. Окрім спеціальних робіт, вони представлені розділами таких дисциплін як економіка підприємства та інноваційний менеджмент, в яких розглядаються закономірності та стратегії технологічних змін на підприємствах.

Найменш дослідженим є процес створення та застосування технологічних інновацій на проміжному, мезоекономічному рівні і, зокрема, у регіональному вимірі. Ця ситуація пояснюється тим, що свідоме формування економічних регіонів, а також науки про них відбулося нещодавно.

Становлення регіоналістики, зростання інтересу науковців та політиків до територіальної проблематики є свідченням того, що регіональний формат соціально–економічного розвитку стає затребуваним і достатньо перспективним. Є підстави стверджувати, що знайдено оптимальний рівень розвитку господарських процесів, що відповідає умовам економічної глобалізації та відкритості національних економік. Зазначене стосується також інноваційно–технологічних процесів, безпосередньо пов'язаних з господарською діяльністю. Доцільність їх регіональної організації підтверджує європейський досвід розробки та реалізації регіональних інноваційних стратегій, які виявилися достатньо успішними.

Оптимізація інноваційно–технологічного розвитку в межах регіону обумовлена низкою чинників, серед яких можна виділити такі.

1. Наявність регіонального інтересу щодо технологічного розвитку території, що ґрунтується на усвідомленні громадою власної відповідальності за існуючий стан справ і розуміння можливості його поліпшити власними зусиллями. Регіональний інтерес реалізується в стратегії розвитку, програмах діяльності й практичних кроках. Здійснення наведеного може бути успішним за умови врахування інтересів усіх господарюючих суб'єктів. Саме таким чином можна досягти включення їхніх ресурсів, забезпечити їхню активну участь у програмах технологічного розвитку.

2. Можливість швидкого досягнення згоди між зацікавленими особами і комерційними структурами щодо спільних дій задля вирішення поставлених завдань і досягнення бажаного результату. Йдеться про взаємодію і співпрацю між регіональною та місцевою владою, підприємствами, науково–дослідними інститутами, фінансовими установами для забезпечення прогресивних технологічних змін.

Для обґрунтування цієї позиції можна скористатися теорією груп американського економіста і соціолога М. Олсона, згідно з якою, організації створюються та існують задля «просування інтересів їхніх членів»³. Йдеться про спільні або групові інтереси, що реалізуються в отриманні спільної або колективної вигоди. «У тому–то й полягає сутність організації, щоб надавати неподільну (для всіх) вигоду. Звідси випливає, що забезпечення суспільними (колективними) благами є фундаментальною функцією організацій.»⁴ Організація спонукає членів до узгодження колективних дій задля реалізації визначених цілей.

У нашому випадку такою організацією є регіональна асоціація, що об'єднує чільників влади, бізнесу, науки та громадських організацій. Для них суспільним або колективним благом, якого прагнуть досягнути, виступає пришвидшення технологічного розвитку регіону. Звичайно, можна стверджувати, що жаданих благ насправді є більше. Зазначене є лише одним із представлених у регіональному «дереві цілей.» Може йтися про ширшу і значущу мету – досягнення пришвидшення соціально–економічного поступу території, і технологічний розвиток є лише засобом реалізації цієї мети. Хоча можна говорити про спеціальні організації, створені для формування та реалізації науково–технологічної політики.

Регіональні організації можна розглядати як малі групи, які згідно з теорією М. Олсона, відзначаються високою дієвістю: «Малі групи краще реалізують спільний інтерес, аніж великі»⁵ Вони мають низку переваг перед великими, у нашому випадку державними, структурами. Регіональна локалізація діяльності сприяє встановленню довіри між співниками, взаємного порозуміння, а то і консенсусу при прийнятті рішень. Ділові стосунки відбуваються на рівні особистих контактів, долається ризик комерційних операцій, які здійснюються з маловідомими партнерами з віддалених територій. Персоніфікація відносин веде до зростання передбачуваності дій партнерів, зменшення ризиків та затрат із їх мінімізації. І понад те, з'являється можливість встановлення прямих контактів бізнесу і влади, формування політики, яка максимально враховує існуючу ситуацію⁶.

При організації груп важливим є те, хто виступає ініціатором, оскільки він визначає спрямованість та головну межу об'єднання. У нашому випадку провідником є регіональна влада, яка найповніше виражає регіональний інтерес та враховує національні потреби.

3. Можливість вибору стратегії технологічного розвитку, що відповідає регіональним особливостям. Йдеться про врахування ресурсозабезпеченості, виробничої та наукової спеціалізації, перспективного плану соціально–економічного розвитку та інтеграції території у світовий економічний простір. Очевидно, що обрана стратегія розвитку не повинна суперечити державній науково–технічній політиці, а, навпаки, максимально узгоджуватися з нею.

4. Формування у членів регіональної громади «... інноваційного типу культури, інноваційного типу дій»⁷. Йдеться про усвідомлення безальтернативності такої поведінки, розуміння, що саме вона здатна забезпечити у сучасних умовах соціально–економічний поступ. Настрої та переконання людей формують їхню поведінкову мотивацію, активність щодо інноваційної діяльності. Справедливим є твердження про те, що «соціально–культурні настанови жителів того чи іншого регіону ... можуть розглядатися як самостійний фактор, що впливає на економічний

розвиток»⁸. Цей фактор набуває особливого значення в умовах формування високотехнологічного виробництва, переходу до економіки знань.

Відомий російський вчений М. Кондратьєв вважав, що зміни у галузі техніки виробництва передбачають виконання двох умов. По–перше, це наявність науково–технічних відкриттів та винаходів. І, по–друге, існування відповідних господарських умов їх застосування на практиці.⁹ «Інноваційна культура» є однією з них і, можливо, найважливішою. Саме вона обумовлює виникнення стабільного попиту на технологічні інновації. Їх виробництво і поява значною, якщо не вирішальною мірою спричинені ринковими сигналами, запитами практиків. Вона ж передбачає надійний захист інтелектуальної власності, виконання контрактів, високу культуру виробництва і дотримання належної виробничої етики.

Вплив технологічного розвитку на регіональну економіку є різноплановим і значним. Варто вказати на такі ефекти технологічних змін.

1. Пришвидщення темпів економічного зростання регіональної економіки, поліпшення його якості. Це і збільшення частки технологічної складової в сукупності факторів зростання, і перехід від екстенсивного до інтенсивного типу економічного зростання. Запровадження технологічних інновацій у виробництво означає також досягнення ефектів енерго– та матеріалозбереження.

2. Сприяння вирішенню соціально–економічних питань проблемних регіонів, подолання депресивності територій. Регіональні диспропорції мають місце в багатьох країнах світу, у тому числі й розвинених. Достатньо вказати на істотно нижчі рівні економічного розвитку регіонів півдня Італії, півночі Великобританії, східних земель ФРН, низки районів Японії, таких як Хоккайдо, Тохоку, Хокурику. Ця проблема є дуже актуальною і для України, де спостерігаються значні диспропорції у розвитку регіонів. Ситуація, що залишилася після розпаду СРСР, помітно погіршилась у 90–х кризових роках. Так, за даними Національного інституту стратегічних досліджень, на шість областей (Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Полтавська й Харківська) і місто Київ сумарно припадає понад 60 % промислового виробництва країни. Водночас частка Волинської, Закарпатської, Кіровоградської, Тернопільської, Херсонської та Чернівецької областей не досягає і 1 %¹⁰. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8.09.2005 року і мав на меті «стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій».

Значне місце у такому стимулюванні відводиться науково–технічній політиці і, зокрема, розбудові наукових містечок, які є формою територіальної інтеграції науки, освіти та високотехнологічного виробництва. Вдалий приклад цього демонструє Японія. У 1984 році урядом країни прийнята програма «Технополіс», яка передбачала створення

19 наукових містечок на території країни з метою більш рівномірного регіонального розподілу наукових кадрів та науково–технічних здобутків. Практика використання технопарків і технополісів з метою оздоровлення проблемних регіонів мала місце і в інших країнах, наприклад, Німеччині, США, Південній Кореї.

Особливої уваги заслуговує така болюча проблема як безробіття. Гострий дефіцит робочих місць якраз і властивий для проблемних та депресивних регіонів. Створення науково–дослідних підрозділів на таких територіях може сприяти істотному зростанню зайнятості населення. Дослідники відзначають, що кожне новостворене місце в науково–дослідній сфері обумовлює створення 7–10 високопродуктивних робочих місць¹¹.

3. Створення умов для інтернаціоналізації регіональних економік, їхньої інтеграції у світовий економічний простір. Зростання технологічного рівня виробництва надає території низку переваг, що сприяють налагоджуванню транснаціональної економічної співпраці. Серед них варто виокремити такі:

- формування технологічно конкурентоспроможної продукції;
- можливість виходу із власною продукцією на світові ринки;
- можливість організації виробничої та науково–технічної кооперації;
- підвищення міжнародного іміджу території та її інвестиційної привабливості.

А чи під силу це українським регіонам? Гострота питання посилюється тим, що останнім часом міжнародний рейтинг конкурентоспроможності України знижується. Так, у «Звіті про глобальну конкурентоспроможність 2006–2007», оприлюднену Всесвітнім економічним форумом 26 вересня 2006 року, країна перемістилася з торішнього 68–го на 78–ме місце¹². А цей рейтинг враховує рівень технологічного розвитку та трансфер технологій.

І все ж відповідь є ствердною. Ключовою ланкою у вирішенні цього питання є регіони, активізація науково–технічної, інноваційної діяльності територій. Не слід «... вважати, що інтеграційний процес обов'язково потребує виходу на максимально високі конкурентні позиції щодо науково–технічної озброєності...»¹³. Варто пам'ятати, що окрім ринків високотехнологічноємної продукції існують ринки середньотехнологічноємної, окрім глобальних – регіональні ринки, зокрема країн СНД, на яких продукція українських підприємств користується попитом. До того ж у кожному регіоні є окремі передові виробництва, науково–технологічні заклади, конструкторські бюро, створені ще за часів СРСР. Вони, за підтримки регіональної влади, сприяння з боку місцевого бізнесу та громади, можуть стати своєрідними «точками розвитку». Цьому сприятиме синергетичний ефект взаємодії і співпраці

різних регіональних господарюючих суб'єктів. Вихід лідерів на транскордонні ринки означає підключення до цього процесу інших господарників в ролі субпідрядників та кооперантів.

Зовнішньоекономічні успіхи регіонів сприятимуть підвищенню їхнього міжнародного іміджу. А це у свою чергу збільшить їхню інвестиційну привабливість, надходження іноземних інвестицій, які, знову ж таки, приведуть до зростання технологічного рівня регіональної економіки.

4. Порівняно швидка результативність технологічних змін у регіональній економіці. Це обумовлено тим, що регіональна економіка є малою економікою, а отже достатньо чутливою до різного роду збурень. Декілька серйозних технологічноємних проектів здатні істотно змінити економічну і соціальну ситуацію території. Такими можуть стати будівництво виробничого підприємства (філіалу ТНК), відкриття технопарку чи технополісу, організація рекреаційно–туристичного комплексу тощо.

Доречно зауважити, що окремі малі країни достатньо швидко поліпшували свою соціально–економічну ситуацію. В Норвегії цьому сприяло відкриття морських родовищ нафти і газу, Фінляндії – успішний проект Nokia. Лише ця компанія у 2002 році забезпечила країні 2,7 % ВВП і 21 % експорту, відвоювавши власну «нішу» на світовому ринку мобільних телефонів (майже 35 %) ¹⁴. Невеликий Люксембург з населенням 437 тис. жителів досяг одного із найвищих показників ВВП на душу населення – майже 43 тис. дол ¹⁵. Наведене може стати додатковим стимулом для пришвидшення технологічних змін.

Підсумовуючи викладене вище, зазначимо, що технологічні зміни є дієвим інструментом підвищення соціально–економічного розвитку регіону. До того ж, регіон виступає оптимальним плацдармом для розгортання науково–технічної діяльності та комерціалізації її результатів.

Територіальна консолідація виробників та споживачів технологічних інновацій дозволяє найповніше використати місцеві можливості (ресурси), адресно працювати на задоволення існуючого попиту. Не випадково рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 квітня 2006 року «Про стан науково–технологічної сфери та заходи щодо забезпечення інноваційного розвитку України» передбачають термінове створення регіональних інноваційних структур.

Рішення забезпечує державну підтримку такому новоутворенню, проте головна ініціатива повинна виходити від регіональної влади. Їй же належить створити спеціальні органи управління науково–технологічною сферою в регіоні. Саме за таких умов технологічні зміни зможуть стати повноцінним «суспільним благом» ¹⁶.

19.2. Міжнародний трансфер технологій як джерело технологічних інновацій у регіонах

Науково–технологічний розвиток став визначальною рисою сьогодення. Це відбилося і на системі міжнародних економічних відносин. У їхньому складі з'являється нова форма – міжнародний трансфер технологій. Науковці відзначають високий динамізм цієї форми економічної взаємодії країн, її випереджальний розвиток щодо інших¹⁷. Ця взаємодія охоплює дедалі більше країн світу і набуває обрисів глобалізації. Це означає, що до відомих форм глобалізації додається ще одна – технологічна глобалізація. «Слід очікувати, що у перші десятиліття XXI століття процес технологічної інтеграції продовжиться більш високими, ніж раніше, темпами і перетвориться із стійкої тенденції на глобальне економічне явище»¹⁸. Його характерними рисами є всеохоплюючий, планетарний масштаб дії та інтенсивний міжкраїновий та міжрегіональний трансфер технологій.

Науковці розрізняють екзогенний та ендогенний технологічний прогрес. Під ендогенним технологічним прогресом розуміють прогресивні зміни, досягнуті зусиллями вітчизняних науковців та техніків на власній території. Під екзогенним – запозичення та комерційне придбання технологій та технологомістких продуктів. Йдеться про міжнародний науково–технологічний обмін, або трансфер технологій, впровадження у виробництво чужих інтелектуальних здобутків.

Отже, в сучасних умовах країнам та регіонам слід зважати на наявність двох джерел технологічних інновацій – внутрішнього та зовнішнього. Стратегія науково–технічного розвитку може бути зорієнтована на переважне використання одного з них. Російський науковець А. Мартинов, аналізуючи альтернативні шляхи постіндустріальної трансформації постсоціалістичних країн, вказує на дві стратегії, два сценарії розвитку.

Першим він називає «сценарій імпортованої із Заходу постіндустріалізації», в основі якого – майже виключна орієнтація на інноваційний потенціал провідних західних країн. Йдеться про активне запозичення, впровадження в економіку країн та регіонів зарубіжних науково–технічних здобутків.

Другий – орієнтується переважно на власні можливості та досягнення і «може бути названим сценарієм доганяючої або самостійної індустріалізації»¹⁹. Обидва сценарії допускають використання як допоміжне альтернативне джерело. Можна погодитися з А. Мартиновим щодо надання пріоритету другому сценарію розвитку як більш надійному та безпечному. Саме його він рекомендує Росії та іншим пострадянським країнам, які володіють певним науково–технічним ресурсом.

Щодо України, то вона якраз і розвивається за цим сценарієм. Зарубіжні технології не відіграють в економіці країни чи її регіонів якоїсь помітної ролі. Аналіз свідчить, що винаходи іноземного походження складають лише десяту частину всіх зареєстрованих патентів²⁰. Проте, навряд чи це можна вважати позитивом. Радше навпаки. Перебуваючи у складі СРСР, країна пропустила цілий етап науково-технічної революції, не зреагувала належним чином на бурхливий розвиток мікроелектроніки, біотехнології, енерго- та ресурсозбереження. А саме вони сьогодні значною мірою визначають продукційні можливості, конкурентоспроможність країн та їхньої продукції. Сьогодні можна говорити про «збереження порядкового технологічного відставання» від розвинених країн світу за ефективністю використання ресурсів, особливо сировинних. Ліквідувати цей прикрий «відрив» можливо лише за рахунок зарубіжних розробок, за допомогою міжнародного трансферу технологій.

При цьому слід брати до уваги фактор часу і власні витрати на НДДКР, якщо б йшлося про розробку вітчизняних технологій. Розрахунки підтверджують вигідність придбання іноземних технологій, їхню високу економічну ефективність. Так, кожен долар, затрачений на імпорт ліцензій, за економічним ефектом еквівалентний у Великобританії 3,1 дол., у Франції – 5,4 дол., США – приблизно 6,2 дол., а в Японії – 16 дол., що мали б інвестуватися у НДДКР²¹. До того ж швидке отримання і застосування нових технологій дозволяє виходити на світові ринки з ліквідними товарами, збільшувати експортний потенціал територій.

Міжнародний трансфер технологій є необхідним як для промислово розвинених країн, так і для країн, що намагаються до них наблизитися. Звичайно, мета кожної групи країн є різною. Перші намагаються утвердитися у цьому статусі, зберегти і посилити завойовані позиції. Натомість другі прагнуть здійснити «технологічний прорив», отримати свою частку світової технологічної квазіренти.

Світова практика пропонує значну кількість форм і методів міжнародного трансферу технологій. Однак їх важко згрупувати за якими-сь чіткими критеріями. Спробуємо представити класифікацію процесів поширення технологій, зорієнтовану на регіональний формат аналізу. Рисунок 19.1. демонструє наявність численних шляхів поширення науково-технічної інформації, що створює можливість її швидкої екстраполяції на інші подібні підприємства, а також на інші галузі, нові території та регіони.

Можна стверджувати про наявність потужної тенденції поширення науково-технічних знань у суспільстві, що відповідає його корінним інтересам. Цим знанням до певної міри притаманна властивість суспільних благ, тобто здатність шляхом поширення і тиражування приносити вигоду багатьом підприємствам та економіці в цілому. Це

забезпечується різноманітними каналами та способами розповсюдження, отримання науково–технічної інформації.

Одним із шляхів поширення науково–технічної інформації є *створення та раціоналізація виробництва*. Йдеться про комерційно–виробничу діяльність іноземних фірм на території інших країн та регіонів. Це, зокрема, реалізація прямих іноземних інвестицій (ПІІ) у формі будівництва власних підприємств, відкриття філіалів ТНК, будівництво промислових об'єктів на замовлення «під ключ», кооперування виробництва з іноземними партнерами.

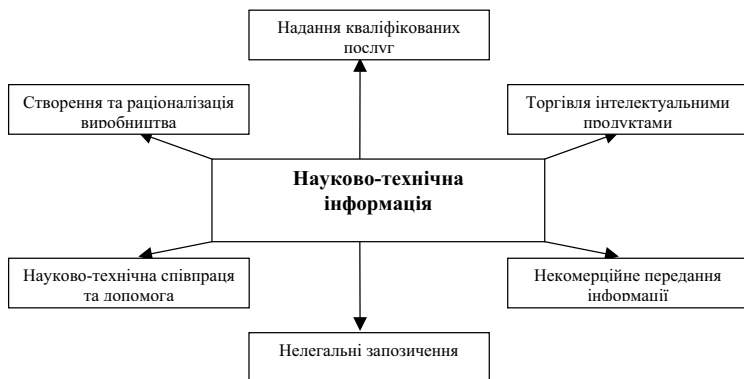


Рис. 19.1. Шляхи поширення науково–технічної інформації

Зазвичай країни–реципієнти покладають великі надії на прямі іноземні інвестиції. Очікується, що іноземний інвестор приходить зі своїми технологіями, які у більшості випадків становлять його основний внесок.

Ще одним поширеним способом залучення технологічних інновацій є організація спільних підприємств (СП), головню з партнерами із розвинених країн. Спільне підприємство є дещо вужчим поняттям, ніж ПІІ, оскільки останнє включає і підприємства із стовідсотковим іноземним капіталом. Спільні підприємства є основною формою надходження в країну іноземних інвестицій. Можна погодитись з думкою групи українських науковців Інституту економічного прогнозування НАН України на чолі з В. Александровою, які спеціально досліджували цю проблему, що спільні підприємства є однією з найпрогресивніших форм міжнародного науково–технічного та виробничого співробітництва і однією з наймобільніших форм обміну науково–технічними досягненнями²². Позитивними ефектами діяльності СП є надходження в країну і регіони прогресивних технологій, ноу–хау, навчання кадрів і, як результат, досягнення вищої продуктивності праці та ефективності використання інших ресурсів. Їх малопомітний вплив на технологічні зміни в країні по-

яснюється тим, що переважна більшість таких підприємств діє у сфері торгівлі, посередництва, фінансів, а не у сферах науки і виробництва. На регіональному рівні цей ефект є помітнішим, що і створює додаткові шанси для регіонального та місцевого розвитку.

Важливою є роль ТНК у міжнародному русі технологій. Авторитетні дослідники схиляються до думки, що саме цим утворенням належить головна роль у такому процесі. Одним із найпалкіших прихильників подібних поглядів можна вважати американського професора Ф. Рута. Він вважає, що «... жодна із інших інституцій або їхня група не відіграє такої ролі в міжнародному поширенні інновацій як багатонаціональні компанії. З допомогою міжнародного виробництва й торгівлі багатонаціональні компанії швидко поширюють нові ідеї, нові вироби, нові виробничі процеси, нові методи менеджменту та організації виробництва й інші нововведення у всесвітньому масштабі»²³. Цю думку поділяють і авторитетні українські науковці В. Геєць та Б. Кваснюк. Вони зазначають, що «ТНК – головні суб'єкти сучасного технологічного прогресу у світовій економіці... Крім того, вони є головним джерелом трансферу технологій»²⁴.

Емпіричні дослідження підтверджують ці висновки. ТНК є не лише основними споживачами, а й продуцентами технологічних інновацій. Вони утримують власні науково-технологічні підрозділи, дають замовлення на розвідки університетам та іншим дослідним центрам, витрачаючи на це значні кошти. Сьогодні вони контролюють 80 % світового банку патентів і ліцензій на нову техніку, технології та ноу-хау²⁵. Міжнародний рух технологій у ТНК відбувається у найзручнішій формі – це внутрішньокорпоративне переміщення у вигляді трансферу між окремими підрозділами. Зважаючи на зазначене, можна висловити побажання приходу філіалів іноземних ТНК у регіони країни, і це може мати помітний вплив на поліпшення технологічного рівня виробництва.

Трансфер технологій здійснюється також і шляхом кооперування виробництва з іноземними партнерами. Залучення сторонніх фірм до виробництва продукції дозволяє головній сконцентрувати ресурси на виконанні найважливіших операцій, отримувати від кооперантів дешевші комплектуючі. І це не лише завдяки більш вузькій спеціалізації постачальників, а й дешевизні робочої сили у приймаючих країнах. Наведене свідчить про те, що міжфірмові, за участю іноземних фірм, коопераційні зв'язки можна розглядати як одну із форм передачі технологій. Таким чином відбувається «технологічна конвергенція».

Ще одну групу заходів міжнародного трансферу технологій представляє надання кваліфікованих послуг іноземними підприємствами. Воно здебільшого є одностороннім – фірми з розвинених країн надають їх підприємствам країн менш розвинених. У цьому зв'язку можна вказати на такі види послуг: промисловий лізинг, франчайзинг,

консалтингово–інжинірингові. За допомогою міжнародного лізингу можна отримати у користування промислове обладнання, рухомий склад, іншу техніку. Їх застосування сприяє підвищенню технічного рівня виробництва, зростанню його ефективності. Останніми роками лізингові операції набули в країні значного поширення. За даними асоціації «Укрлізинг», 3/4 з них становлять міжнародні трансакції. Основними об'єктами лізингу є сільгосптехніка, промислове обладнання, авто– та авіатехніка. Хоча існуючий лізинг має не науково–технічний, а експлуатаційно–виробничий характер. І тому постає проблема його переорієнтації.

Франчайзинг – це форма тривалого ділового співробітництва між фірмами, яка полягає в наданні однією іншої права на виробництво і торгівлю товарами або надання послуг під своєю торговою маркою. Ця форма організації бізнесу значною мірою теж передбачає трансфер технологій. Іноземні франчайзери – а саме вони переважають в Україні – надаючи своє ім'я продукції, домагаються підтримання встановлених стандартів продукції. Це досягається поставками сучасного високотехнологічного устаткування, здійсненням його технологічного супроводу, комплексного навчання персоналу. Сьогодні в Україні діє понад 25 компаній–франчайзерів. Успішними прикладами їхньої діяльності є мережі піцерій «МакСмак» і «Челентано», мережа сучасних хімічисток «Ун моменто» та деякі інші²⁶.

Функцію транскордонного трансферу технологічних знань можуть частково виконувати іноземні консалтингові та інжинірингові фірми. Це різноманітні інтелектуальні послуги (поради, рекомендації) щодо виробничої, збутової, фінансової, зовнішньоекономічної та іншої діяльності, що відображають здобутки науково–технічної думки. Йдеться також про інжиніринговий супровід на комерційних заходах виробничої та торговельної діяльності, будівництва та експлуатації промислових, сільськогосподарських та інших об'єктів. Консалтингово–інжинірингові послуги можуть збільшити ефекти використання наявних технологій, сприяти поширенню нових.

Важливе місце в міжнародному поширенні технологій належить *торгівлі інтелектуальними продуктами*. Ця торгівля за міжнародними підходами включає два об'єкти – власне технологію, що являє собою комплект конструктивних рішень та методів і матеріалізовану (вбудовану) технологію, втілену у машини, устаткування тощо. Обсяги цієї торгівлі свідчать про науково–технічні можливості та активність країни чи регіону у цій сфері. Вони є також унаочненням технологічного та економічного розвитку. Зрозуміло, що найкращі показники мають промислово розвинені країни, які завдячують своєму лідерству саме науково–технічним досягненням. Дослідники відзначають стрімке зростання обсягів торгівлі патентами та ліцензіями, розширення кола

продавців і покупців. На початок 2003 року на цьому ринку було представлено майже 70 країн, а обсяги глобального трансферу технологій та комерціалізації об'єктів права інтелектуальної власності на ліцензійній основі перевищили 160 млрд дол.²⁷ Україна поки що дуже слабо представлена на ньому, до того ж порівняно з попередніми роками обсяги її присутності скорочуються. Результати трансферу технологій представлені в табл. 19.1.

За загальної низької активності українських підприємств у трансфері технологій його зарубіжна складова виглядає значною. Так, у 2002 році на неї припадало 22,4 % всіх придбань нових технологій, а у 2003 році – вже 33,7 %. Найбільша питома вага зарубіжжя у придбанні технологічного устаткування (вбудовані технології) складала 42,7 %, а у залучених інвестиціях – вже 50 %.

Серед усіх зафіксованих у таблиці форм трансферу технологій найбільш повно використовувалося придбання устаткування. У загальній кількості зарубіжних надходжень на них припадало за роками відповідно 68,8 % і 78,7 %. Це дає підставу стверджувати, що основний технологічний обмін із зарубіжжям здійснювався в Україні шляхом придбання устаткування. Хоча наведені дані не містять вартісної оцінки трансакцій, вони все ж дають певну уяву про міжнародний трансфер технологій у країні, використовувані форми уже за кількістю починань.

Ще одним джерелом отримання технологічних рішень є міжнародна *науково-технічна співпраця та допомога*. Вона представлена такими основними формами: участь вітчизняних науковців у міжнародних дослідних програмах, участь вітчизняних підприємств у міжнародних технологічних альянсах, діяльність технопарків, зарубіжна технічна допомога.

В останні десятиліття дедалі більшого поширення набуває міжнародна співпраця у сфері науки та досліджень. Участь у міжнародних дослідних програмах може розглядатися як одна із форм обміну науково-технічними здобутками. Україна, на жаль, досі не демонструвала активності щодо включення наших науковців у такі програми, при тому, що участь в конкретних галузевих програмах спільнот чи країн є вельми корисною. Може йтися, наприклад, про європейську програму EUREKA, що була створена в 1985 році відповідно до плану Європейської комісії з формування Нової Європейської технологічної спільноти. Вона покликана координувати дослідницькі ініціативи на європейському континенті. Сьогодні її членами є 35 держав і ЄС як окремий наднаціональний член. За двадцятиріччя існування за програмами EUREKA було освоєно 24 млрд євро. Україна має шанс з 2008 року стати повноправним членом цієї організації. До речі, Російська Федерація є членом цієї організації з 1994 року.

**Кількість придбаних та переданих зарубіж нових технологій
(технічних досягнень) в Україні в 2002–2003 рр.**

Форми придбання (передачі) технологій (технічних досягнень)	Придбання нових технологій			Передання нових технологій			
	кількість	% до загальної кількості*		кількість	% до загальної кількості*		
		2002	2003		2002	2003	2002	2003
Ліцензії на використання об'єктів промислової власності	8	11	13,6	1	25,6	50,0	–
Придбання прав власності на винаходи, корисні моделі, промислові зразки, ноу-хау, угоди на придбання (передачу) технологій тощо	15	10	5,2	–	16,7	–	–
Результати досліджень і розробок	4	25	3,6	–	31,2	–	–
Одержання (передача) технологій у складі наданих інвестицій	31	5	73,8	–	50,0	–	–
Лізинг	–	–	–	–	–	–	–
Придбання (передача) устаткування	232	203	27,0	–	42,7	–	8,3
Інші	47	4	32,4	–	4,7	–	–
Всього	337	258	22,4	1	33,7	10,0	2,7

* придбаних (переданих) за рубежом і всередині країни

Розраховано за: Денисюк В. Міжнародний трансфер технологій: сучасний зміст, аналіз закордонної та національної статистики // Економіст. – 2005. – № 2. – С. 46.

Так, у 2005 році укладена угода між ЄС та Україною щодо співпраці в розгортанні глобальної навігаційної супутникової системи – GALILEO, а пізніше і здобуття членства в Європейському космічному агентстві. Запрошення (грудень, 2005 року) до співпраці в космічній сфері надійшло в Україну від Національного аерокосмічного агентства США (NASA).

Іншою формою міжнародної науково–технічної співпраці є міжнародні міжфірмові альянси (фр. *alliance* – союз). Технологічні альянси стали сьогодні чи не найголовнішою формою співпраці міжнародних фірм. Про їхнє поширення свідчить хоча б такий факт, що в середині 90–х років минулого століття налічувалося понад 10 тис. таких альянсів²⁸.

Українські підприємства ще «не доросли» до використання такої форми технологічної співпраці. До того ж існує ще така перепона, як надмірна нерівність партерів, що ставить українські фірми у залежне становище. Натомість більшого поширення набула інша форма науково–дослідного співробітництва – спільні підприємства у сфері науки та наукового обслуговування. Піонером цієї справи в Україні стала Національна академія наук, на базі науково–дослідних організацій якої було засновано 30 спільних з іноземними фірмами підприємств. Прикладом цього є фірма «ВАСП», яка об'єднала науковий потенціал Інституту матеріалознавства та фірми «Ашурст Технолоджі Корпорейшн» (США) або фірма «Інтертурбіна – Патон», засновниками якої стали Інститут електрозварювання ім. Є. О. Патона і фірма «Інтертурбіна – Холдинг» (Нідерланди). Метою цих та інших спільних підприємств за участю НАН України є створення і реалізація нових технологій, матеріалів, приладів, устаткування, програмних продуктів, методик тощо. Понад те, деякі з них, окрім цього, виробляють та експортують технологічномістку продукцію, сприяють формуванню українських ніш на світовому ринку.

Такою самою діяльністю займаються і технопарки, в яких зазвичай беруть участь і іноземні підприємства. Взаємодія і співпраця вітчизняних та зарубіжних підприємств сприяють обміну технологіями. І це не лише використання потенціалу вітчизняних технопарків, а й участь наших наукових установ у зарубіжних. І в цьому напрямі вже зроблені перші кроки.

Окрім зазначеного, заслуговує на увагу і технічна допомога, що надається розвиненими країнами, міжнародними організаціями країнам менш розвиненим, у тому числі й Україні. Міжнародне технологічне сприяння сьогодні стало органічним елементом системи міжнародних відносин. «Його цільова функція – сприяти через сферу технологій процесів, продуктів і управління країнам, що розвиваються і країнам з перехідною економікою у посиленні ринкових основ економіки». Ця

допомога надається у формі технологічних грантів, тобто безоплатного передання технологій і устаткування, співфінансування, участі в реалізації спільних проєктів, у вигляді консалтингу та підготовки національних кадрів. З 1992 року Україна отримала такої допомоги на суму 5,8 млрд дол., здійснивши і продовжуючи реалізацію 1,5 тис. проєктів, у тому числі у галузі енергетики, екології та військової справи. Основними донорами сприяння стали і залишаються США (майже 3 млрд доларів) і ЄС. Зарубіжне технологічне сприяння стало важливим допоміжним чинником розвитку країни²⁹.

Завершуючи аналіз цієї форми міжнародного трансферу технологій, вкажемо на її важливість, плідність і перспективність. Явно слабке використання трьох перших її форм, поза сумнівом, означає істотні втрати для технологічного розвитку країни і вимагає вправлення ситуації.

Існує ще один канал трансферу технологій – некомерційне передавання інформації. Йдеться про широко доступні методи обміну та отримання науково–технічної інформації, яка не є секретною та не підлягає патентуванню. Їх чимало і головними вважаються такі.

1. Особисті контакти вчених та спеціалістів у процесі спільних досліджень, обміну та загального використання отриманих результатів. Це також знання отримані на конференціях, робочих зустрічах, симпозіумах, спеціалізованих виставках, під час наукових зарубіжних відряджень та зарубіжних стажувань.

2. Міграція науковців, інженерно–технічного персоналу, кваліфікованих працівників. Це знання, отримані під час перебування за рубежом і використані після повернення на батьківщину.

3. Науково–технічні публікації, навчальна література, довідники, огляди, реферативні видання, матеріали конференцій, симпозіумів, патентні описи тощо.

І, нарешті, останньою із зазначених на рисунку 19.1 форм є нелегальні запозичення технологій. У наші дні достатньо поширеними стали явища нелегального, а по суті кримінального, передання технологічно важливої інформації у формі промислового шпигунства, масового випуску та продажу товарів, виготовлених за допомогою нелегально здобутих технологій. Відомо, що третина зарубіжних служб маркетингу та крупних дослідно–конструкторських підприємств і корпорацій так чи інакше займаються промисловим шпигунством. Технологічне піратство найбільш поширене в країнах Південно–Східної Азії³⁰.

Міжнародний трансфер технологій – це справжній шанс для регіонів. Усі із наведених форм поширення науково–технічної інформації доступні для регіональної влади та регіональних бізнесових структур. Саме від них повинна виходити ініціатива про трансграничну технологічну співпрацю. Конкретні кроки на регіональному

рівні, підтримані заходами на рівні держави, здатні забезпечити відносно швидкі й відчутні результати, сприяти формуванню регіонів як геотехнологічних суб'єктів.

Зрозуміло, що реалізація цих можливостей вимагає значних зусиль, здійснення спеціальної науково–технічної політики як на державному, так і регіональному рівнях, їхньої координації.

19.3. Державна та регіональна політика науково–технічного розвитку територій

Політика держави у процесі трансферу технологій відіграє важливу роль і може розглядатися як ключовий фактор технологічного та економічного розвитку країни та її регіонів. Дж. Стігліц стверджує, що сьогодні у світі «... існує загальна згода, що уряд відіграє роль у створенні будь–якого суспільства і будь–якої економіки, яка працює ефективно – і гуманно»³¹.

Державна науково–технічна політика складається з двох взаємопов'язаних блоків: стимулювання розвитку вітчизняного науково–технічного потенціалу, створення власних технологій та використання можливостей технологічного трансферу для пришвидшення прогресивних технологічних змін у країні.

У сучасному світі трансфер технологій перетворився на самостійну форму міжнародних економічних відносин, яку практикують майже всі країни світу. Зрозуміло, що вона потребує розробки і здійснення спеціальної політики з боку держави. Ця політика передбачає такі основні заходи³²:

- активне залучення передового світового науково–технічного досвіду, виражена патентна ліцензійна політика, сприяння господарюючим суб'єктам у придбанні іноземних технологічних розробок та створення таких спільних міжнародних структур, що можуть прискорювати науково–технічний процес в Україні;
- сприяння збільшенню в імпорті частки машинно–технічної продукції;
- забезпечення ефективної та розвиненої науково–технічної інфраструктури як передумови освоєння та використання іноземних технологій;
- організація участі України в міжнародних організаціях та структурах, що сприятимуть пришвидшенню наукового і технологічного розвитку країни.

Із переліку заходів стає зрозумілим, що завдання міжнародного трансферу технологій полягає не лише і не стільки у поповненні банку технологічних інновацій країни, а ще більшою мірою – у розвитку вітчизняного науково–технічного потенціалу. Адже залучені технології

спроможні заповнити прогалину, що утворилася внаслідок пропущення крайною цілого технологічного етапу у складі СРСР і теперішнього занепаду науково–технічної сфери. Це вимагає активізації, посилення ролі держави у міжнародному технологічному обміні.

З–поміж численних заходів держави у цьому напрямі виокремимо два. Перший – це укладання дво– та багатосторонніх угод з іноземними країнами щодо науково–технічної співпраці. Підписання таких угод створює рамкові умови співпраці, своєрідний режим найбільшого сприяння у цій сфері. Внаслідок чого пом'якшується візовий режим для науково–технічного персоналу, виникають сприятливі умови для підключення іноземних установ до виконання певних національних програм. Зусилля держави щодо входження у міждержавні союзи (НАТО, Європейський Союз тощо) сприяють інтеграції вітчизняних науково–технологічних структур у союзницькі, створюють додаткові можливості міждержавного обміну технологіями.

Другим напрямом державного сприяння розвитку науково–технічного потенціалу є формування спеціальних органів, що безпосередньо займатимуться такою діяльністю чи сприятимуть їй. Ми поки що можемо лише зіслатися на зарубіжний досвід. У розвинених країнах існують організаційні структури з правами центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику щодо оптимізації міжнародного трансферу технологій. З'являються вони і в країнах, що розвиваються. Наприклад, Філіппіни ввели правове регулювання трансферу технологій, створили при уряді Управління передачею технологій. Воно покликане формувати політику у сфері трансферу технологій, координувати діяльність уряду і обмін інформацією між урядовими установами, приватним сектором і громадськістю з питань передачі технологій. Воно ж здійснює експертизу угод щодо їх трансферу з урахуванням національних інтересів³³.

Окрім центральних органів з владними повноваженнями потрібно також сформувати розгалужену мережу територіальних установ – провідників державної політики на місцях. Сьогодні важко уявити собі будь–яку державну політику, керування будь–яким соціально–економічним процесом, що можуть обійтися без участі регіональної влади та регіональної еліти.

У розвинених країнах діють численні регіональні та галузеві центри, до компетенції яких входить оцінка та поширення технологій, сприяння інноваційному розвитку як державних, так і приватних підприємств. Так, у США діє мережа регіональних центрів для демонстрації та просування технологічних нововведень, зокрема, в інтересах малого і середнього бізнесу. У Німеччині також розгорнута мережа спеціалізованих інформаційно–консультативних центрів з питань науки і техніки, технологічної освіти, що обслуговують малі та середні підприємства³⁴.

Наведене може і має стати прикладом для української влади щодо формування та поліпшення системи міжнародного трансферу технологій.

Успіх цих проектів обов'язково передбачає внесок регіональних та місцевих органів та структур. Це безпосередньо стосується і розвитку науки та технологій. Регіональну науково–технічну політику слід розглядати як складову державної. Вона, з одного боку, підпорядковується визначеним цілям і пріоритетам національного розвитку, а з іншого – передбачає заходи щодо зміцнення регіонального науково–технічного потенціалу, використання його можливостей для зміцнення соціально–економічного стану регіону. Цілями такої політики є³⁵:

- зміцнення науково–технічного потенціалу і пришвидшення на цій основі соціально–економічного розвитку регіону;
- ефективне використання науково–технічного потенціалу регіону, підвищення рівня комерціалізації результатів його діяльності, налагодження більш тісних зв'язків між науково–дослідними установами та виробничими структурами;
- формування наукового комплексу регіону;
- визначення пріоритетів використання та розвитку науково–технічного потенціалу регіону;
- розвиток виробництва наукоємної продукції та експортного потенціалу регіону, підвищення конкурентоспроможності продукції на внутрішньому та зовнішньому ринках;
- створення сприятливих умов стимулювання технологічного та інноваційного розвитку;
- налагодження та заохочення транскордонного трансферу технологій;
- запобігання негативним наслідкам науково–технічного прогресу та транскордонного трансферу технологій.

Можливо, що одним з найважливіших завдань регіональної науково–технічної політики є формування та розвиток регіонального наукового комплексу (рис. 19.2). Дослідники визначають його як розміщену на території регіону «... систему організацій, які спеціалізуються у сфері науково–технічної та інноваційної діяльності, а саме у виробництві, розвитку, поширенні та сприянні застосуванню наукових і технічних знань у всіх галузях науки, техніки, виробництва й управління»³⁶.

Погоджуючись у принципі з таким визначенням, вважаємо за потрібне додати, що комплекс формується взаємодією та співпрацею його складових елементів (структурних одиниць), а наслідком цього є синергійний ефект. Його величина може слугувати мірилом успішності діяльності регіональної влади. Її зусилля у цій сфері повинні скеровуватися на консолідацію зазначених організацій, об'єднання матеріальних, людських та фінансових ресурсів задля створення і комерціалізації технологічних інновацій, налагоджування співпраці між учасниками

комплексу, створення відсутніх ланок, у тому числі й шляхом транс-кордонного технологічного обміну. Для цього використовуються владні (політичні) повноваження регіональних та місцевих органів, фінансові ресурси та економічні важелі, а також постійні контакти влади та бізнесу.



Рис. 19.2. Модель наукового комплексу регіону

Загальне (політичне) керівництво формуванням, функціонуванням та розвитком науково–технічної сфери здійснює регіональна влада, використовуючи штатні (економічний відділ) і створюючи нові підрозділи, такі як консультативно–дорадчі ради, комісії з питань науково–технічного прогресу. Доречно було б, щоб такі комісії очолювали вищі посадовці – голова чи його заступник, що свідчило б про розуміння важливості науково–технічної діяльності і робило б їх впливовішими. Основними завданнями такої ради (комісії) може бути розгляд науково–технічних прогнозів, визначення пріоритетів науково–технічної діяльності й переліку відповідних проблем області, ресурсне забезпечення прийнятих програм, рекомендації з розвитку прогресивних форм зв'язків науки з виробництвом³⁷.

Предметну координацію науково–технічної діяльності в регіонах здійснюють регіональні наукові центри, підпорядковані НАН України та Міністерству освіти і науки України. Вони виконують триєдине завдання:

- здійснюють координацію використання науково–технічного потенціалу регіону, сприяють ефективнішому його використанню;
- виступають головним експертом наукових розробок і при міжнародному трансфері технологій;

–організують розробку та виконання регіональних програм науково–технічного розвитку.

Регіональні наукові центри обслуговують області, що розташовані в зоні їхнього впливу. Йдеться про такі наукові центри, як Придніпровський, Південний, Донецький, Західний тощо. Співпраця між науковим центром та адміністрацією областей оформляється угодами про науково–технічну співпрацю.

Схожі координуючі та організаційні функції виконують і територіальні центри науково–технічної та економічної інформації (ЦНТЕІ), які знаходяться в кожному обласному місті. Так, Львівський ЦНТЕІ активно співпрацює з національним контактним пунктом в Польщі з виконання 6–ї рамкової програми Європейського Союзу. Він виступив співвиконавцем у рамках консорціумів двох міжнародних проектів за напрямком технології інформаційного суспільства – ATVN – EU – GP та PRO–NMS, залучивши до цього наукові колективи та фірми із сфери ІТ. Це дає можливість потенційним учасникам дослідних проектів проходити тренінги та навчання, набувати досвіду та налагоджувати робочі контакти із західними партнерами, встановлення співпраці між вітчизняними та зарубіжними колективами, мати підтримку при виїзді на міжнародні семінари, ділові зустрічі та конференції. Фактично йдеться про діяльність з міжнародного трансферу технологій.

Варто коротко зупинитися ще на одній структурі наукового комплексу – центрах поширення технологій, яких існує велика кількість на Заході. Так, у США, починаючи з 1988 року, почала формуватися мережа регіональних центрів для демонстрації та просування технологічних інновацій, розрахованих передусім на малий та середній бізнес. Вони надають інформаційно–консультативні послуги з освоєння нової техніки й технологій і навіть передають малим фірмам на короткий термін зразки передового обладнання на умовах пільгової оренди. Подібна мережа функціонує і в Німеччині. Це спеціалізовані інформаційно–консультативні центри з питань науки, техніки, технологічної освіти, які обслуговують малі й середні підприємства. Створюються також демонстраційні центри з пріоритетних напрямів НТП³⁸.

Слід звернути увагу на те, що подібна діяльність проводиться нашим північним сусідом – Росією системно і дуже активно. У країні почала створюватися мережа центрів трансферу технологій. У 2003 році їх було створено 6, у 2004 – 18, у 2005 – ще 40 центрів. На початок 2006 року їх було вже 66, розміщених по шести федеративних округах. Основне їх завдання – комерціалізація технологічних розробок, створених в наукових установах та вузах шляхом консалтингових послуг, їх супровід на усіх етапах реалізації³⁹. Подібні центри конче потрібні і в Україні. Це необхідно для того, щоб пришвидшити технологічні зміни в країні та регіонах і не відстати в цьому відношенні від країн–сусідів.

У регіонах нашої країни зосереджений значний науково–технічний потенціал, функціонують потужні наукові комплекси. Наприклад, у Львівській області зосереджено 197 науково–дослідних, проектно– конструкторських організацій та вузів, які виконують науково–технічні роботи, зокрема 23 установи НАН України. Тут знаходяться такі потужні установи, як НВО «Карат» (Інститут матеріалів), НВО «Термоприлад», «Львівський радіотехнічний інститут», НДІ побутової радіоелектронної апаратури, ДНДІ інформаційної інфраструктури, Львівський центр космічних досліджень, Інститут геології та геохімії горючих копалин та інші. В науковому комплексі регіону працюють понад 600 докторів і близько 4,3 тис. кандидатів наук⁴⁰. Завдання регіональної влади полягає в тому, щоб задіяти на повну силу цей потенціал і примусити його працювати на благо регіону і країни. Очевидно, що інтенсивність та ефективність його функціонування значною, якщо не вирішальною мірою, залежить від активності та зацікавленості в технологічних інноваціях місцевого бізнесу. Прагнення останнього модернізувати виробництво, підвищити конкурентоспроможність своєї продукції на внутрішньому та зовнішньому ринках є передумовою і запорукою успішного розвитку науково–технічної діяльності.

Технологічно–інноваційний розвиток регіону вимагає тісної взаємодії в трикутнику «регіональна влада – бізнес – наука». Саме це об'єднання регіональних сил є першоосновою самовизначення території. З метою консолідації зусиль зацікавлених сторін створюються спеціалізовані регіональні агентства, покликані сприяти підвищенню результативності економічного та технологічного розвитку території. Вони себе добре зарекомендували в низці західних країн. Так, у Німеччині за участю місцевої влади створено такі нові структури, як корпорації технологічного розвитку, агентства з передачі технологій, технологічні центри, місцеві венчурні фонди, асоціації підтримки підприємницької діяльності та інші⁴¹.

Технологічний розвиток вимагає розроблення середньо– та довгострокових прогнозів, визначення його пріоритетних напрямів. Це стосується і регіональних економік. Йдеться про комплексні регіональні програми на 10–15 років з переліком пріоритетів, узгоджених з державною програмою. Регіональні пріоритети залежать від ресурсного забезпечення, розвиненості окремих секторів та галузей економіки, спеціалізації наукового комплексу, розміщення регіону тощо. Наприклад, для Львівщини такими пріоритетами є розвиток високотехнологічних галузей (машинобудування, приладобудування), хімічні та легкої промисловості, туризму та сфери послуг. Ще одним важливим її аспектом є використання транзитного потенціалу, вигоди розміщення на перетині міжнародних торгових шляхів. Це передбачає розбудову транспортної інфраструктури та міжнародних транспортних кори-

дорів. Діяльність на пріоритетних напрямках технологічного розвитку логічно поєднується з формуванням «точкових» зон інноваційного господарювання. Вони позачергово мають забезпечуватися необхідною інфраструктурою та фінансовими ресурсами. Такий підхід дозволяє створювати «точки зростання» на базі високотехнологічних виробництв. Надалі позитивні імпульси, що виходять від них, через систему міжгалузевих зв'язків, а то й самим демонстраційним ефектом поступово поширюватимуться на інші підприємства регіону.

Реалізація програм науково–технічного розвитку має забезпечуватися фінансовою підтримкою та наданням фіскальних преференцій господарюючим суб'єктам, що займаються науковою та науково–технічною діяльністю. Основними заходами економічного впливу регіональної влади на цю діяльність є⁴²:

- формування в регіоні фонду розвитку науки і техніки;
- цільове фінансування регіональних науково–технічних програм і наукового забезпечення, реалізація місцевих соціально–економічних та екологічних програм з використанням коштів бюджету, регіонального інноваційного фонду, позабюджетних коштів;
- стимулювання розвитку інноваційної інфраструктури і підприємницької діяльності в галузі науки і технологій з використанням регіональних фондів підтримки підприємства, застосування системи пільг щодо місцевих податків і зборів, оренди приміщень, плати за землю тощо.

До цього слід додати ще й застосування механізмів середньо–та довгострокового кредитування інноваційних проектів шляхом підключення до них регіональних банківських установ.

Зазначені заходи щодо зміцнення та підвищення ефективності використання науково–технічного потенціалу регіону мають доповнюватися транскордонним трансфером технологій. Останній не лише поповнює ресурс технологій, а й сприяє подальшому розвитку наукових досліджень. Це обумовлює зацікавленість регіональної влади у транскордонному обміні технологіями.

Можна виокремити такі заходи місцевих органів управління щодо підвищення дієвості міжнародного трансферу технологій:

- сприяння інтернаціоналізації місцевого бізнесу;
- підтримка створення спільних підприємств з іноземними партнерами;
- заохочення створення на території регіону іноземними фірмами науково–дослідних підрозділів, венчурних фондів та підприємств;
- ініціювання відкриття технопарків та технополісів із залученням зарубіжних учасників;
- підштовхування місцевих підприємств до створення «технологічних альянсів» з іноземними партнерами.

Під інтернаціоналізацією бізнесу слід розуміти перетворення місцевої фірми на суб'єкт міжнародних економічних відносин, набуття власниками фірм статусу «глобальних підприємств» (В. Андрійчук). Трансформація фірми із суто внутрішньої у таку, що має інтереси за рубежом, створює для неї додаткові можливості, у тому числі і технологічного розвитку. Найпростішою формою інтернаціоналізації є залучення до міжнародних товарообмінних операцій. Експорт товарів та послуг, особливо на західні ринки, вимагає виходу на міжнародні стандарти якості, дотримання певних виробничих технологій. При цьому можна розраховувати на допомогу з боку торгових партнерів у вигляді надання товарних специфікацій, ознайомлення з прогресивними технологіями тощо.

Місцева влада, як зазначалося, може і має сприяти виходу малих і середніх підприємств на зарубіжні ринки. Для цього вона готує інформаційне забезпечення (накопичує інформацію про існуючі можливості вивезень, потенційних торгових партнерів тощо), сприяє створенню асоціацій експортерів, організовує міжнародні ярмарки та виставки товарів, інвестиційні форуми, підтримує участь місцевих фірм у зарубіжних виставкових заходах. Вона також сприяє імпорту технологічного устаткування. Іншою формою інтернаціоналізації, яка під силу крупним підприємствам, є придбання іноземних виробничих активів, знову ж таки у розвинених країнах. У такому разі філіали «підтягують» базове підприємство до світових стандартів бізнесу шляхом трансферу виробничих та управлінських технологій. Поки що небагато українських підприємств таким чином інтернаціоналізуються та транснаціоналізуються. Проте ця форма є дуже перспективною і надалі більше використовуватиметься.

Місцевий трансфер технологій забезпечуються і створенням спільних підприємств із зарубіжними партнерами із розвинених країн. Обґрунтування цього твердження зроблене в попередньому підрозділі. Значимо лише, що завданням місцевої влади є сприяння створенню таких підприємств, пошуку можливих зарубіжних партнерів. Значні надії щодо отримання прогресивних технологій покладаються на діяльність зарубіжних ТНК і, зокрема, на децентралізацію їхньої науково-пошукової діяльності. Відомо, що великий бізнес є основним замовником та виконавцем наукових досліджень. Статистика свідчить, що у Великобританії в компаніях з кількістю зайнятих більше 10 тис. осіб проводиться 80 % усіх НДДКР, в Японії на фірмах з капіталом понад 1 млрд ієн – 86, а в США на 100 найбільших корпорацій припадає 90 % науково-дослідних розробок країни⁴³. Глобальна виробничо-торговельна діяльність поєднується із розосередженням науково-дослідних підрозділів. ТНК отримують вигоду від залучення дослідників з інших країн, які мають нові ідеї і нерідко готові працювати за меншу винагороду. Це дозволяє компаніям економити на видатках на науково-дослідні роботи. Разом з тим заснування на території регіону науково-дослідних центрів, тренінги та

навчання місцевих кадрів, використання місцевих субпідрядників та постачальників, підвищення кваліфікації управлінців сприяють зростанню технологічного рівня регіонального виробництва.

Окрім цього, внутрішньофірмовий обіг продукції, ліцензійні та перехресно–ліцензійні угоди з іншими країнами теж активізують трансфер технологій між ними⁴⁴. Разом з цим діяльність ТНК спричиняє інтеграцію регіональних економік у світову. Значущість цього каналу отримання зарубіжних технологій зростатиме у зв'язку із розвитком інтернаціоналізації НДДКР. Цю тенденцію підтверджує доповідь ЮНКТАД «Огляд інтернаціоналізації науково–дослідних робіт: сучасні моделі і перспективи», опублікована наприкінці 2005 року. Причому регіони Південно–Східної Європи і СНД розглядаються як достатньо перспективні для такого виду діяльності, привабливі для ТНК з огляду на розміщення науково–дослідних лабораторій⁴⁵.

Важливим чинником місцевого технологічного розвитку є технопарки та технополіси. Їхня поява та функціонування здійснюють істотний вплив на характер та результативність регіонального розвитку. Їх можна розглядати як дійовий засіб вирішення місцевих проблем соціально–економічного та технологічного розвитку. Хорошим прикладом цього слугує Німеччина. Так, причиною створення Технологічного центру міста Дортмунда була криза в гірничій і сталеливарній промисловості в 70–80–х роках минулого століття і пов'язаного з нею безробіття. Центр став базою залучення до регіону фірм високих технологій, що дозволило реструктурувати місцевий господарський комплекс і загальмувати зростання безробіття. Суто регіональними причинами пояснюється і створення «Силіконової долини» у районі Дрездена. Її завдання полягає у підтягуванні східних земель до рівня більш розвинутих західних⁴⁶.

Подібний підхід ще раніше продемонструвала Японія, яка включила заходи зі стимулювання НДДКР у стратегію регіонального розвитку. В 1984 році урядом прийнята програма «Технополіс», яка передбачала створення 19 наукових містечок на території країни з метою більш рівномірного регіонального розподілу наукових кадрів та науково–технічних здобутків. Ефект міжнародного трансферу технологій має місце тоді, коли на території технопарків та полісів починають працювати іноземці. Такі наміри подеколи розглядаються як початкові принципи організації таких осередків. Прикладом цього можуть слугувати два українсько–китайські технопарки, організовані нещодавно в КНР. Вони були створені з наміром залучити українських науковців та технології задля розвитку китайської економіки. Відверто і охоче залучають зарубіжних науковців і американці, зокрема у свою «Силіконову долину».

Варто згадати і про можливість створення «технологічних альянсів» з іноземними партнерами. Такі утворення є характерними для сучасної світової економіки. Об'єднуючи матеріальні, людські та фінансові

ресурси, фірми пришвидшують появу нової технології чи продукту. Вони дозволяють використовувати базові технології, які не під силу реалізувати самотужки. Учасники розподіляють між собою витрати і ризик, пов'язані з впровадженням науково–технічних досягнень⁴⁷. Відбувається також обмін науково–технічними напрацюваннями, взаємне технологічне збагачення. Участь у створенні міжнародних «технологічних альянсів» для українських підприємств є поки що проблематичною за відсутністю досвіду подібної інтеграції та підтримки з боку владних структур. На основі викладеного можна дійти висновку, що міжнародний трансфер технологій є суттєвим чинником національних та регіональних технологічних змін. Він особливо важливий і необхідний для країн з перехідною економікою, які лише формують ринкову і конкурентоспроможну економіку. Трансфер технологій істотно доповнює існуючий науково–технічний потенціал. Формування адекватного сучасному рівню розвитку продуктивних сил науково–технічного потенціалу за умов відкритої економіки можна представити як процес, що відбувається у три етапи (рис. 19.3).

На першому етапі слабкість місцевого науково–технічного потенціалу і гострий дефіцит технологій значною мірою компенсуються активним міжнародним трансфером технологій. Причому цей трансфер є майже одностороннім – технології імпортуються за маршрутом «Захід–Схід». Максимальний ефект досягається комплексністю імпортованих інтелектуальних благ, яка передбачає придбання патентів або ліцензій, засобів виробництва, ноу–хау для експлуатації та обслуговування, досвіду управління технічними змінами, забезпечення навчання кадрів.

На другому етапі спостерігається зміцнення власного науково–технічного потенціалу, яке відбувається завдяки міжнародній кооперації у сфері науки і технологій, іноземним замовленням на виконання НДДКР, зарубіжним грантам, збільшенню фінансування досліджень, отриманим зразкам технологічноємного устаткування та товарів. При цьому частка залучених за трансфером технологій зменшується.

Третій етап характеризується завершенням формування відповідного сучасним вимогам регіонального наукового комплексу, спеціалізованого за визначеними пріоритетами. Він не тільки забезпечує основні потреби території, а й пропонує власні науково–технічні напрацювання на експорт. Міжнародний трансфер технологій набуває двостороннього характеру. Кошти, отримані від реалізації на зовнішньому ринку, дозволяють краще фінансувати власні дослідження і придбати більш вартісні, а отже і ефективніші зарубіжні технології.

Справедливість такого технологічного розвитку підтверджується світовою практикою. І прикладом слугує все та ж Японія. Вона почала свій технологічний поступ як майже чистий нетто–імпортер патентів та ліцензій, не шкодуючи для цього коштів. Імпорт ліцензій та

патентів розпочався у 1950 р. після скасування американської окупаційною владою заборони на всі види зовнішньоекономічної діяльності, у тому числі й придбання ліцензій.

З 1970 року почалося помітне зростання їхнього експорту, який до 1980 року вже становив дві третини імпорту. Сьогодні країна є одним із світових лідерів з вивезення технологій. М. Морітани визнає, що запозичені технології послужили базою для подальшого технологічного розвитку Японії⁴⁸. Роль центральної та регіональної влади полягає у тому, щоб ініціювати і сприяти налагодженню різноманітних контактів місцевих установ та підприємств із зарубіжними. Чим більше їх буде здійснено, тим результативнішим стане трансфер технологій. Активнішою та дієвішою має стати політика щодо розвитку власного науково-технічного потенціалу. Зазначимо, що вже створена наукова методологія такої політики, опрацьовані та апробовані на практиці методи управління НДДКР на регіональному рівні.



Рис. 19.3. Розвиток науково-технічного потенціалу регіону та міжнародного трансферу технологій

Це дозволяє зміцнювати науковий комплекс і на цій основі забезпечити соціально-економічний прогрес. Продумана і обґрунтована науково-технічна політика забезпечує економічне зростання і економічну безпеку регіону.

Висновки до розділу

Перехід на інноваційні засади економічного розвитку створює широкі можливості інтенсивного зростання як для економіки регіону, так і країни в цілому. Основним замовником і споживачем технологічних інновацій є приватний капітал, який в умовах ринку отримує найбільшу вигоду від використання інновацій. Водночас технологічний розвиток є досить складним та багатогранним явищем, що вимагає координації та узгодження його окремих процесів. Це, зокрема, стосується відповідності

розвитку прикладних досліджень, які потенційно здатні принести швидку і вагомому фінансову віддачу, та фундаментальних досліджень, можливості комерціалізації яких є досить обмежені, однак які формують засади технологічного поступу в цілому. Врахуємо і те, що державні й приватні пріоритети технологічного розвитку, капіталовкладень тощо можуть не збігатися. Тому, як свідчить світова практика, без формування державної науково–технічної політики шанси країни на швидкий технологічний поступ незначні. Така політика має доповнюватися регіональною науково–технічною політикою, яка б враховувала ресурсний та інтелектуальний потенціал регіону та регіональні пріоритети розвитку економіки.

В умовах слабкого розвитку власної науково–технічної сфери важливим є використання можливостей міжнародного технологічного обміну, що сприяло б пришвидшенню соціально–економічного розвитку країни та регіонів. Сучасний цивілізований світ розвивається саме завдяки створенню та використанню нових технологій. Внесок науково–технічного прогресу у соціально–економічні здобутки є вирішальним. Проблеми технологічного поступу посідають чільне місце в політиці та стратегії владних структур усіх рівнів. Істотна роль у технологічному забезпеченні виробництва належить міжнародному трансферу технологій. Світова практика має чимало форм міжнародної співпраці у сфері науково–технічного розвитку. Це дозволяє господарюючим суб'єктам обирати ті, які найбільше відповідають їхнім можливостям та існуючим умовам.

Світовий досвід засвідчує, що найбільшу вигоду від трансферу технологій мали ті країни–реципієнти, які володіли висококваліфікованою робочою силою, здатною освоїти отримані нові технології. Високий рівень кваліфікації робочої сили в Україні загально визнаний, і це створює позитивні передумови для залучення іноземних технологій. Проте значною перешкодою може стати відсутність регіональних інноваційних структур, які лише починають створюватися в Україні. При цьому, звичайно, ініціатива має виходити від регіональних органів влади, яким належить створити спеціалізовані органи управління науково–технічною сферою. Слід зазначити, що особливо вигідні передумови технологічного обміну мають прикордонні регіони, де існують можливості співпраці в межах транскордонної взаємодії та євро регіонів.

Джерела та коментарі

¹Злутко С. М. Регіонологія – наукова основа формування регіональних суспільних систем // Соціально–економічні дослідження в перехідний період. Регіональні суспільні системи: ресурси і механізми управління. НАН України. Вип. 2 (58). Львів, 2006. – С. 9.

²Бажал Ю. М. Економічна теорія технологічних змін: Навчальний посібник. – К.: Заповіт, 1996. – С. 18.

³Олсон М. Логіка колективної дії: суспільні блага і теорія груп: Пер. з англ. – К.: Лібра, 2004. – С. 15.

⁴Там само – С. 24.

⁵Там само. – С. 59.

⁶Яремко Л. Інституційні аспекти регіональної економіки. // Научные труды Донецкого национального технического университета. Серия: Экономическая. Вып. 89–3 – Донецк, 2003. – С. 132.

⁷Кремь В. Формувати людину інноваційної культури. // Урядовий кур'єр – 28 квітня 2006 року. – С. 7.

⁸Гоффе И. Социальная составляющая экономического развития: региональный аспект. // Мировая экономика и международные отношения – 2006, № 5. – С. 56.

⁹Кондратьев Н. Д. Проблемы экономической динамики. – М.: Экономика, 1989. – С. 210.

¹⁰Гриневецкий С. Северодонецкий синдром: ремісія чи одужання. // Дзеркало тижня – 26 листопада 2005 року. – С. 3.

¹¹Малицький Б. А., Попович О. С., Соловійов В. П., Артемова В. Я., Єгоров І. Ю. Обґрунтування інноваційної моделі структурної перебудови економіки України. – К.: ЦДПН, 2005. – С. 7.

¹²Загоруйко Ю. Втрачаємо навіть те, чого не маємо // Дзеркало тижня від 7 жовтня 2006 року. – С. 1.

¹³Довгий О. До єдиного науково-технічного простору. // Політика і час – 2006, № 5. – С. 49.

¹⁴Волков А. Грусть и радости финской экономики // Эксперт Украины – 8 мая 2006 года. – № 18. – С. 62.

¹⁵Гоффе И. Грусть и радости финской экономики // Эксперт Украины – 8 мая 2006 года. – № 18. – С. 54.

¹⁶Саме так трактує технологічні зміни Ю. Бажал у праці «Економічна теорія технологічних змін: Навчальний посібник.» – К.: Заповіт, 1996. – С. 191.

¹⁷Новицький В. Є. Економічні ресурси цивілізаційного розвитку. Навч. посібник – К.: НАУ, 2004. – С. 204.

¹⁸Контурь инновационного развития мировой экономики: Прогноз на 2000–2015 гг. – М.: Наука, 2000. – С. 43.

¹⁹Мартинов А. Перспективы постиндустриальной трансформации и выбор долгосрочной стратегии России. // Общество и экономика. – 2005. – № 9. – С. 19, 22.

²⁰Державне регулювання економіки України: методологія, напрямки, тенденції, проблеми – К.: НДЕІ Міністерства економіки України, 2005. – С. 203.

²¹Там само. – С. 366.

²²Александрова В., Гороховатська М., Щедрина Т. Спільні підприємства як форма трансферу технологій. // Вісник НАН України. – 2001. – № 12. – С. 25–26.

²³Рут Ф. Р., Філіпенко А. Міжнародна торгівля та інвестиції. // Пер. з англ. – К.: Основи, 1998. – С. 653.

²⁴Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку – К.: Інститут економічного прогнозування, Фенікс, 2003. – С. 69–70.

²⁵Шевчук О. В. Інформаційно–технологічна революція і її роль в розвитку світової економіки. // Економіка і прогнозування. – 2004. – № 3. – С. 146.

²⁶Святненко А. Інвестиції з мінімальним ризиком. // Дзеркало тижня від 2 жовтня 2004 року. – С. 11.

²⁷Державне регулювання економіки України: методика, напрямки, тенденції, проблеми – С. 365–366.

²⁸Контури інноваційного розвитку мирової економіки – С. 45.

²⁹Із реципієнтів – у донори міжнародної технологічної допомоги. // Урядовий кур'єр від 11 січня 2005 року. – С. 7.

³⁰Білорус О., Скаленко О., Ярова Н. Можливості та шляхи інтеграції України у світовий ринок інтелектуальних продуктів. // Економічний часопис – XXI. – 2002. – № 1. – С. 16.

³¹Стігліц Дж. Глобалізація та її тягар: Пер. з англ. – К.: Вид. дім «КМ Академія», 2003. – С. 209.

³²Новицький В. Є. Міжнародна економічна діяльність України. – К.: КНЕУ, 2003. – С. 569.

³³Соловійов В. Механізми трансферу технологій в Україні. // Вісник НАН України. – 2000. – № 4. – С. 18.

³⁴Там само. – С. 18–19.

³⁵Регіональна політика: методологія, методи, практика. – Львів: Інститут регіональних досліджень НАН України, 2001. – С. 349.

³⁶Там само. – С. 345.

³⁷Там само. – С. 351–352.

³⁸Соловійов В. Механізми трансферу технологій в Україні. // Вісник НАН України. – 2000. – № 4. – С. 18–19.

³⁹О развитии центров трансфера технологий в России. // БИКИ. – 28 февраля 2006 года. – С. 2.

⁴⁰Соціально–економічні дослідження в перехідний період. Механізми управління ефективністю інновацій в регіоні (Збірн. наук. праць) / НАН України. Інститут регіональних досліджень. Відп. ред. акад. НАН України М. І. Долішній. – Львів, 2005. – Вип. 1(LI). – С. 235.

⁴¹Інвестиційно–інноваційний розвиток господарства: роль науки зростає. Інтерв'ю з акад. НАН України М. І. Долішнім // Наук. світ. – 2004. – № 11. – С. 8.

⁴²Регіональна політика: методологія, методи, практика. Львів: Інститут регіональних досліджень НАН України, 2001. – С. 366.

⁴³Балацкий Е. Постсоциалистический российский бизнес: противоречия развития и результаты функционирования. // Общество и экономика. – 2005. – № 78. – С. 103–104.

⁴⁴Рут Ф.Р., Філіпенко А. Зазн. праця. – С. 649–650.

⁴⁵Юнктад об интернационализации НИОКР // БИКИ. – 11 февраля 2006 года. – С. 1, 5, 16; 14 февраля 2006 года. – С. 5, 6, 16.

⁴⁶Будкін В., Петренко З., Нуєн Тхи Хань. Зони високих технологій: світовий досвід та реалії України. // Економіка України. – 2005. – № 10. – С. 71.

⁴⁷Регіональна політика: методологія, методи, практика. – Львів: Інститут регіональних досліджень НАН України, 2001. – С. 357.

⁴⁸Моритани М. Современная технология и экономическое развитие Японии: Пер. с англ. – М.: Экономика, 1986. – С. 220–223.

Україна є однією з великих країн Європи (за територією і населенням), має велике різноманіття природно-кліматичних, ресурсних, демографічних, етнічних, структурних та інших особливостей регіонів. Все це вимагає сильної та дієвої державної регіональної політики, яка повинна бути важливою складовою загальнодержавної політики країни. Певні позитивні зрушення, на жаль, не завжди підкріплювалися системністю процесів регіоналізації та удосконаленням «центр–регіони», міжрегіональними відносинами та міжбюджетними відносинами. Економічні, а особливо політичні новації останніх років потребують нової концепції та моделі регіональної політики. Аналіз процесів регіонального розвитку України констатує певні негативні тенденції, зокрема: поглиблення міжрегіональних суперечностей, зростання диспропорцій та загострення економічних і соціальних проблем регіонів. Головною причиною цих тенденцій є те, що в Україні не створено цілісної дієвої системи реалізації державної регіональної політики, не сформовано ефективного механізму взаємовідносин центру з регіонами та регіонів між собою. Несистемним залишається правове поле у сфері регулювання регіонального розвитку.

Запровадження у 2006 р. в Україні політичної реформи кардинально змінює формат системи управління регіональним і місцевим розвитком, розподіл повноважень та відповідальності за розвиток територій. Передача основних повноважень у сфері регіонального й місцевого розвитку органам місцевого самоврядування гальмується відсутністю адекватної системи й механізмів контролю за ефективністю рішень і дій цих органів: з одного боку, послаблюється вертикаль виконавчої влади, з іншого – не сформовано дієві механізми контролю місцевої влади громадами.

Протягом багатьох років рішення щодо регулювання регіонального розвитку суттєво залежали від суб'єктивних чинників, зокрема політичних процесів, що не завжди відповідало офіційно визначеним пріоритетам і завданням регіональної політики. Головною перешкодою у вирішенні проблеми дисбалансу регіонального розвитку впродовж ряду

років стало небажання відмовитися від ручного управління регіонами. Збереження непрозорості та суб'єктивності у прийнятті рішень щодо регіонального розвитку дозволяло вищим посадовим особам держави мати необмежений вплив на керівників регіонального і місцевого рівня. За такої ситуації формування інституційного й законодавчого поля діяльності з регулювання розвитку адміністративно–територіальних одиниць не відзначалося активністю та системністю підходу, переважно врегулювалися окремі, часткові й кон'юнктурні питання. У 2005–2006 роках робота з нормативного забезпечення регіональної політики суттєво активізувалася. Зокрема у 2005 р. прийнято Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», який визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації державної політики стимулювання розвитку регіонів і подолання депресивності територій. Цим Законом передбачено запровадження нової моделі стимулювання розвитку регіонів і депресивних територій. 21 липня 2006 р. Постановою Кабінету Міністрів України затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 року. Ухвалення такого документа є надзвичайно важливим етапом удосконалення організаційно–правового забезпечення державної політики регулювання регіонального розвитку. В Стратегії визначено ключові проблеми регіонального розвитку, сформовано пріоритети державної регіональної політики з точки зору загальнонаціональних потреб на період до 2015 року.

Стратегічними завданнями державної політики регіонального розвитку України до 2015 року є: підвищення конкурентоспроможності регіонів і зміцнення їх ресурсного потенціалу; забезпечення розвитку людських ресурсів; розвиток міжрегіонального співробітництва; створення інституціональних умов для регіонального розвитку. Реалізація Державної стратегії регіонального розвитку передбачає запровадження нових форм взаємодії центральних органів виконавчої влади з місцевими виконавчими органами та органами місцевого самоврядування, подальше впровадження адміністративно–територіальної, бюджетної та податкової реформ з метою зміцнення фінансово–економічної основи розвитку територіальних громад. Підвищення конкурентоспроможності регіонів вимагає структурної диверсифікації економічної бази регіонів на новій технологічній основі, збільшення обсягу інвестицій у пріоритетні сфери економіки, запровадження ефективних важелів підтримки малого та середнього підприємництва, створення й впровадження інновацій, розбудови і модернізації інфраструктури, розвитку людських ресурсів.

Пріоритетним завданням державної регіональної політики є також створення інституційних і нормативно–правових передумов реформування системи місцевого самоврядування та адміністративно–територіального устрою. Для цього необхідно прийняти законодавчі акти з питань реформування адміністративно–територіального устрою та

розвитку місцевого самоврядування на всіх рівнях, бюджетної децентралізації. Тому потрібно спрямувати зусилля на вирішення таких конкретних завдань: визначення концептуальних засад і шляхів здійснення адміністративно–територіальної реформи; підготовку нормативно–правової бази щодо проведення бюджетної децентралізації, що включатиме збільшення повноважень і зміцнення фінансово–економічної основи розвитку територіальних громад.

Сьогодні вкрай важливо сформувати стійку модель системи управління на регіональному рівні на основі чіткого визначення і законодавчого закріплення розподілу повноважень і обов'язків між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. На етапі реформування необхідно зберегти міцну вертикаль державної виконавчої влади, яка покликана забезпечити дієвість системи управління і стабільність національної економіки. Передавати повноваження від органів державної влади органам місцевого самоврядування потрібно поступово, керовано, з відповідною передачею необхідних для цього ресурсів і встановленням відповідальності органів місцевого самоврядування перед громадою та державою. У 2006 році відкрилася нова сторінка у розвитку територіального управління в Україні. Обрання районних, міських і обласних рад за пропорційним принципом суттєво змінило їхнє політичне обличчя та специфіку нормотворчої та поточної управлінської діяльності. До органів місцевого самоврядування прийшли люди, які вже не задовольняються можливостями вирішення дрібних проблем місцевого значення, а бажають і вважають себе здатними вирішувати стратегічні питання розвитку територій у комплексі.

Слід зазначити, що за останні роки відбулися певні позитивні зміни в регіональній політиці України. Ці зміни є результатом не лише активних дій «від центру», а й викликані ініціативами регіонів України. Щоправда, великого оптимізму вони ще не надають. Це пов'язано з непослідовністю цілої низки починань, їх постійною безсистемністю, відсутністю узгодженості окремих напрямів та бюрократичною формою їх реалізації. На часі – пошук якісно нової моделі взаємодії та перерозподілу владних повноважень на користь органів місцевого самоврядування. Невід'ємною складовою політичної реформи має стати децентралізація системи влади в Україні, розширення повноважень і фінансових можливостей територіальних громад.

Проміжними ланками у цьому процесі повинні стати: впровадження принципу субсидіарності у системі розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, між органами місцевого самоврядування, що представляють адміністративно–територіальні одиниці різного рівня; законодавче визначення меж територіальної юрисдикції органів державної влади та органів місцевого самоврядування; розробка механізму передачі повноважень від місцевих органів дер-

жавної влади до органів місцевого самоврядування; чітка правова регламентація взаємного делегування повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування, а також взаємодії між ними у повсякденній управлінській діяльності; налагодження дієвого механізму відповідальності представницьких органів влади, їхніх виконавчих комітетів перед громадами; подальша бюджетна децентралізація та удосконалення механізмів участі регіонів у формуванні державного бюджету; законодавче закріплення статусу комунальної власності; реалізація заходів щодо реформи житлово–комунального господарства у напрямі створення конкурентного ринку житлово–комунальних послуг.

Основними завданнями децентралізації влади є перетворення територіальних громад на основний суб'єкт влади на місцевому рівні й максимальне наближення центрів прийняття управлінських рішень до громадян. При цьому на вищій рівень влади мають передаватися виключно ті повноваження, які не можуть бути ефективно реалізовані суб'єктами влади нижчого рівня. Тобто, потрібно визначити коло питань місцевого значення, які громади можуть вирішувати самостійно: або разом з іншими громадами, або делегувати органам державної влади. Такий розподіл доцільно закріпити законодавчо, виробивши відповідні критерії.

Пріоритетними напрямками державної регіональної політики є запровадження програмних підходів до управління регіональним розвитком і удосконалення механізмів його стимулювання, що передбачає: розроблення та затвердження регіональних стратегій розвитку з визначенням їх пріоритетів на середньо– та довгострокову перспективу з урахуванням національних інтересів; підготовку та укладання угод щодо розвитку регіонів, у яких реалізуються пілотні проекти; затвердження у державному бюджеті нової бюджетної програми, спрямованої на стимулювання регіонального розвитку; проведення моніторингу розвитку регіонів, районів і міст обласного значення для виявлення проблем, та ознак репресивності, що стримують розвиток територій, підготовку програм подолання депресивності.

Ідеологія розвитку регіонів закладається у стратегічному плануванні. Розробка стратегічних програмних документів регіонального розвитку передбачає спрямованість місцевих органів влади на вирішення великомасштабних перспективних завдань, що потають перед економічною, соціальною та гуманітарною сферами відповідних регіонів. У 2003–2004 роках, а дехто і пізніше, у терміновому порядку розроблялися стратегії соціально–економічного розвитку регіонів (областей) на період до 2015 року. У більшості випадків якість розроблених стратегій не витримувало критики. Підхід до розробки таких документів, як правило, був формальним, з використанням примітивного «типового шаблону», не враховуючи специфіку, родзинку кожного регіону. Тому, необхідно чітко визначити основні вимоги (передумови) щодо розробки стратегічних доку-

ментів довгострокового регіонального розвитку. Зокрема, такі вимоги (передумови) полягають у наступному.

1. Стратегія регіонального розвитку – це не лише система заходів державного регулювання, що впливає з довгострокових пріоритетів, мети та завдань політики органів державної влади. Стратегія регіонального розвитку – це повномасштабний орієнтир для населення, бізнесу та інститутів громадянського суспільства відповідного регіону. У регіональній стратегії необхідним є вибір лише дійсно важливих, стратегічних напрямів та пріоритетів (доцільно виділити п'ять–сім стратегічних пріоритетів для кожного регіону).

2. Під час розробки регіональних стратегій вимагається максимальна узгодженість з іншими загальнонаціональними стратегічними документами, зокрема, Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 року. Розробка конкретних (зокрема, галузевих) стратегій не може бути складовою стратегії регіону, але повинна ініціюватися даним документом і відтворюватися в його розділах. Великомасштабна розробка конкретних (галузевих тощо) стратегій – це предмет самостійних робіт та фінансування. Саме на засадах загальної стратегії розвитку регіону розробляються конкретні стратегії.

3. Інституційні умови та механізми реалізації стратегії повинні визначитися на 7–10 років. Нереально сьогодні прогнозувати, наприклад, на 2020 чи 2025 роки соціально–економічні показники чи певні зміни нормативно–правових актів з питань регіонального розвитку. Довгострокова стратегія регіону – важливий етап щодо удосконалення якості регіонального управління. У цьому зв'язку важливою складовою таких стратегій має бути блок «навчання та перепідготовка кадрів».

4. Під час розробки і особливо при реалізації стратегій необхідною є активна взаємодія з бізнес–структурами та інститутами громадянського суспільства. Важливою складовою стратегії є формування іміджу (репутації) регіону, який базується перш за все на специфіці та особливості даної території, на її конкурентних перевагах.

Вимогою демократії сучасного зразка, побудови якої потребує сьогодні Україна, є наближення не лише влади до її джерела і носія – народу, але й власне результатів діяльності цієї влади – публічних послуг. Світовий досвід переконує, що найбільш якісними є ті послуги, які надаються найближчим до споживача рівнем влади. Саме задля такого наближення публічних послуг до споживачів в Україні протягом останніх 16 років і розвивається місцеве самоврядування. Зроблено вже чимало, однак розподіл повноважень з надання послуг рівнями влади і сьогодні далекий від досконалості.

Однією з передумов удосконалення системи надання послуг на рівні громад, а також підвищення ресурсної спроможності громад і покликана стати адміністративно–територіальна реформа. Її принципи

закладені в «Концепції реформування публічної адміністрації в Україні», підготовленій під егідою Національної ради з державного будівництва і місцевого самоврядування. Метою адміністративно–територіальної реформи є виключно інтереси людини: забезпечення комфортного та безпечного життя українських громадян незалежно від місця їхнього проживання; створення умов для надання їм якісних та недорогих управлінських, соціальних і культурних послуг від органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Йдеться про утворення в Україні чіткої системи адміністративно–територіальних одиниць такого розміру, яка забезпечить їм необхідні інфраструктурні, кадрові, організаційні ресурси, а також достатні власні джерела наповнення місцевого бюджету. Принципово важливо, щоб ці повноваження громад були виключними, тобто не дублювалися з повноваженнями інших органів влади та місцевого самоврядування.

Ефективна діяльність органів місцевого самоврядування України буде можливою лише за чіткого законодавчого розподілу повноважень та відповідальності. Нині вже назріла необхідність внесення змін до існуючих Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», прийняття нових законів, зокрема, про комунальну власність, про адміністративно–територіальний устрій та ін. Таким чином, в Україні необхідно забезпечити всебічний розвиток місцевого самоврядування шляхом надання йому ширших, чітко визначених та законодавчо закріплених повноважень під його особисту відповідальність. Щоб сприяти територіальному розвитку в Україні, зміцненню системи місцевого самоврядування та місцевої демократії, необхідно: забезпечити реалізацію основних принципів місцевого самоврядування: правової, організаційної та фінансової автономії органів місцевого самоврядування; делегувати окремі функції та повноваження державного управління на територіальний рівень; чітко розмежувати повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; розробити чітку систему відповідальності та контролю; створити законодавчу базу для повноцінної діяльності територіальних органів влади у нових умовах.

Самостійність територіальних громад має слабе фінансово–матеріальне забезпечення. Про це свідчить низька частка власних доходів місцевих бюджетів (2–7%), висока частка закріплених та переданих доходів, значна частка трансфертів. Фінансова залежність від державного бюджету не дає змоги органам місцевого самоврядування здійснювати ефективне планування соціально–економічного розвитку територій. Внаслідок цього місцеві бюджети фінансують поточні витрати та адміністративні потреби і не мають можливість виконувати поставлені цілі або надавати громадянськості необхідні публічні послуги.

Система місцевих фінансів перебуває в Україні на стадії становлення. Окремі її складові – такі як місцеві бюджети та фінанси суб'єктів

господарювання – достатньо розвинені і навіть за наявності певного переліку невирішених проблем виконують свої призначення по забезпеченню ресурсами суб'єктів. Подолання ж гальмівних чинників на шляху до підвищення ефективності функціонування інших ланок, таких як місцеві позабюджетні фонди і місцеві запозичення, перетворення їх на реальних діячів фінансового ринку, а також на стимулюючі чинники регіонального розвитку, потребує ефективного регулювання з боку органів влади і впливу громадського сектору. Серед заходів, що їх необхідно вжити, першочерговими є наступні:

1) ухвалення Податкового кодексу з чітким переліком податків, зборів, внесків, їх бази та ставок і суб'єктів їх адміністрування з метою встановлення зацікавленості за їх збирання;

2) чітке та повне розмежування видаткових повноважень органів влади з метою підвищення ефективності надання бюджетних послуг та використання бюджетних коштів;

3) подальше удосконалення міжбюджетних відносин у напрямі підвищення адекватності вирівнюючого коефіцієнту до економічної реальності та самих принципів вирівнювання;

4) досягнення оптимального співвідношення між дотаціями вирівнювання та цільовими субвенціями з метою стимулювання активності органів місцевої влади до ефективного використання коштів;

5) реформування комунальних підприємств у напрямі підвищення економічної віддачі від їх діяльності та посилення їх ролі як суб'єктів надання бюджетних послуг;

6) перетворення місцевих позабюджетних фондів на дієвих суб'єктів регіональних фінансових ринків і джерел місцевого розвитку;

7) уніфікація законодавчої бази по регулюванню місцевих запозичень з метою залучення цих ресурсів до фінансування повноважень органів місцевої влади;

8) регулятивне та автономне збільшення питомої ваги місцевих фінансів у фінансовій системі країни як чинника не тільки розвитку економіки регіонів, але і розбудови місцевого самоврядування з усіма атрибутами, відповідними демократичним цінностям.

Одним із сучасних інструментів якісного бюджетного процесу є програмно-цільовий метод. Повномасштабне впровадження програмно-цільового методу на всіх рівнях бюджетної системи потребує створення єдиної методологічної бази та законодавчого закріплення основних понять, правил і процедур цього методу, розробки середньострокового бюджетного планування місцевих бюджетів, запровадження програмної класифікації місцевих бюджетів, чіткого встановлення державних соціальних стандартів надання державних послуг з метою їх використання для розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів на середньострокову перспективу.

Для забезпечення соціально–економічного розвитку регіонів і вирівнювання їхнього економічного потенціалу бюджетна політика року має зосередитися на виконанні таких завдань: зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів з метою ефективного функціонування місцевого самоврядування та створення фінансово спроможних адміністративно–територіальних одиниць; підвищення інноваційної складової місцевих бюджетів з метою зміцнення економічного потенціалу адміністративно–територіальних одиниць, заохочення місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування до нарощування власних джерел фінансування. Важливо також забезпечити продовження вдосконалення міжбюджетних відносин, виходячи з динаміки фінансово–бюджетних та соціально–економічних показників розвитку адміністративно–територіальних одиниць на основі якісних стандартів надання публічних послуг; реформування системи планування та виконання місцевих бюджетів на основі запровадження програмно–цільового методу, підвищення ефективного розподілу і використання бюджетних ресурсів; підвищення ефективності та дієвості внутрішнього фінансового контролю на місцевому та регіональному рівнях.

Основними пріоритетами, спрямованими на підвищення ділової активності бізнесу в регіональних економічних системах України, а також завданнями, покликаними забезпечити досягнення цих пріоритетів є:

- демонополізація економічного простору регіонів (ослаблення впливу і подальша ліквідація фактичних монополістів на ринках продовольчої продукції, обробної промисловості, паливно–мастильних матеріалів, транспортних послуг; нівелювання негативного впливу місцевих природних монополій: енергопостачальних компаній, комунальних підприємств, транспортних підприємств);
- стимулювання відкритої конкуренції між підприємцями, що діють на регіональних ринках товарів і послуг (ліквідація практики політичного лобізму великих компаній на шкоду малому бізнесу, усунення існуючих обмежень при виході на ринок та функціонування на ньому, недопущення фактів адміністративного тиску контролюючих і фіскальних органів на підприємницьке середовище);
- поліпшення інвестиційного клімату регіонів з метою залучення достатніх обсягів іноземних інвестицій, особливо у високотехнологічні сектори господарського комплексу та розвитку сучасних галузей «нової економіки»; модернізація з цією метою регіональної інфраструктури, насичення інституційного середовища, лібералізація умов зовнішньоекономічної діяльності;
- створення умов для інвестування в економіку відповідних регіонів того фінансового ресурсу, який акумулюється місцевими трудовими мігрантами, що тимчасово працюють у країнах Західної Європи та СНД; запровадження програм перепідготовки та інформацій-

но–консультаційних послуг для тих, хто має намір відкрити власний бізнес в Україні;

–децентралізація влади і формування системи акумулювання бюджетних ресурсів на місцевому рівні; створення «двоканальної» системи наповнення державного і місцевих бюджетів із чітким законодавчим закріпленням тих видів податків, які формують доходну базу органів місцевого самоврядування; запровадження місцевого податку на нерухомість і переведення у ранг «місцевих» податку на доходи фізичних осіб у повному обсязі.

Від ефективності регулювання підприємництва та внутрішнього споживчого ринку товарів і послуг залежить соціально–економічний розвиток регіонів та держави загалом. Специфіка існуючого стану розвитку сектору малого підприємництва зумовлює необхідність удосконалення державного регуляторного клімату у цьому секторі економіки. Для подолання перешкод подальшому зростанню сектору малого підприємництва регіону видається доцільним:

–підвищити рівень доступності суб'єктів сектору малого підприємництва до фінансово–кредитних ресурсів; забезпечити географічну розсосередженість збутової діяльності підприємств цього сектору економіки; сприяти зниженню рівня енерго– та ресурсомісткості виробництва малих підприємств;

–спростити процедури поінформованості підприємницького середовища щодо вільних приміщень та земельних ділянок, які перебувають у державній та комунальній власності та процедури оформлення їх у користування;

–дотримуватися прозорості проведення тендерів та забезпечити участь суб'єктів малого підприємництва у постачанні продукції (надання послуг) для державних та регіональних потреб; залучити до виконання науково–технічні та соціально–економічні програми;

–легалізувати малі підприємства, які функціонують у тіньовому чи необлікованому секторах ринку; посилити рівень безпеки та захищеності суб'єктів МП від криміналітету та контролюючих структур.

Серед пріоритетних заходів регіональних органів державного управління у напрямі розвитку внутрішнього споживчого ринку регіону доцільно передбачити:

–розробку регіональної програми розвитку споживчого ринку; підвищення ефективності роботи щодо контролю за споживчим ринком та вдосконалення співпраці державних органів і органів місцевої виконавчої влади;

–підвищення якості планування розвитку торговельної інфраструктури споживчого ринку регіону; залучення та активізацію діяльності громадських та асоціативних організацій інфраструктури ринку споживчих товарів та послуг; сприяння підвищенню

якості споживчих послуг та розвитку мережі підприємств з надання індивідуальних та побутових послуг населенню.

Удосконалення інституційної бази підприємництва у регіоні повинно стати основою засад його розвитку на регіональному рівні та повинно передбачати наступні пріоритетні компоненти:

- розвиток нових об'єктів інфраструктури підтримки та розвитку підприємницького середовища регіону; розробку комплексної стратегії підвищення рівня конкурентоспроможності підприємницького середовища регіону, особливо в умовах європейської інтеграції України;
- забезпечення дотримання формальних і неформальних правил економічного життя та взаємовідносин між елементами економічної структури, ефективної протидії іллегальній господарській діяльності;
- запровадження економічно обґрунтованої системи інвестиційних та інноваційних стимулів у підприємницьке середовище на регіональному рівні тощо.

Можна стверджувати, що майбутнє країни безпосередньо залежить від успішності процесів інноваційного технологічного поступу. Однак технологічний розвиток країни безпосередньо пов'язаний з інноваційним поступом її регіонів. Тому значної уваги вимагає саме утворення спеціального державного підрозділу, що буде формувати та здійснювати державну інноваційну політику.

Окрім центральних органів з владними повноваженнями належить також сформувати розгалужену по території країни мережу територіальних установ – провідників державної політики на місцях. В першу чергу ми повинні сприяти формуванню у членів регіональної громади «інноваційного типу культури», яка обумовлює виникнення стабільного попиту на технологічні інновації.

Важливим завданням є формування правових засад та елементів інноваційної інфраструктури з метою забезпечення міжнародного трансферу технологій. Зазначимо, що особливо сприятливі передумови технологічного обміну мають прикордонні регіони, де існують можливості співпраці в межах транскордонної взаємодії та єврорегіонів.

Регіональну науково–технічну політику слід розглядати як складову державної. Вона, з одного боку, підпорядковується визначеним цілям і пріоритетам національного розвитку, а з іншого – передбачає заходи щодо зміцнення регіонального науково–технічного потенціалу, використання його можливостей для зміцнення соціально–економічного стану регіону. В основу інноваційної політики держави має бути покладена орієнтація на підвищення наукоємності економіки, забезпечення її структурної переорієнтації за рахунок випереджаючого розвитку високотехнологічних галузей, виробництво продуктів з високою часткою доданої вартості. Для надання відчутного імпульсу розвитку держави та суспільства в такому руслі, в першу чергу доцільно зробити наступне.

1. Розробити і затвердити Верховною Радою Стратегію інноваційного розвитку економіки України і розбудови суспільства, що базується на знаннях.

2. Скоригувати, виходячи з цієї Стратегії, національні пріоритети, державні, галузеві, регіональні програми соціального економічного розвитку, привести у відповідність до її вимог законодавство, систему державного управління тощо.

3. Розробити і запровадити комплекс заходів, які стимулювали б зосередження внутрішніх ресурсів держави та іноземних інвестицій перш за все в інноваційній сфері.

4. Запровадити систему державного моніторингу стану просування України на шляху досягнення поставленої мети, зокрема, ввести в практику управління, індикативне планування на короткостроковий та середньостроковий термін та систематичне прогнозування. Забезпечити постійне інформування суспільства про завдання, проблеми і успіхи країни на шляху створення інноваційної економіки.

5. Провести всебічний технологічний аудит вітчизняних підприємств та інвентаризацію наявного науково–технічного потенціалу.

6. Розробити, узгодити і затвердити національну програму доведення кількості високо– і середньотехнологічних робочих місць в економіці України до 5 млн.

7. Оптимізувати державне замовлення на підготовку наукових кадрів вищої кваліфікації шляхом скорочення чисельності аспірантури до 12 тис. осіб, переходу до одноступеневої системи атестації науковців.

8. Регіоналізувати державну інноваційну політику шляхом делегування відповідних повноважень місцевим органам влади, підтримки створення в регіонах інноваційної інфраструктури.

9. Зорієнтувати зовнішню політику держави на більш повне використання можливостей від інтеграції України до європейських та інших економічних об'єднань країн для підвищення рівня інноваційності вітчизняної економіки.

10. Відмовитись від практики призупинення дії законів, що передбачають стимулювання науково–технологічної та інноваційної діяльності.

На основі практики функціонування спеціальних економічних зон (СЕЗ) у світі, можна зробити висновок, що зі створенням будь–якого виду СЕЗ у них виникають умови, за яких досить швидко формується виробнича інфраструктура, адекватна сучасній світогосподарській сфері. Розвиток міжнародного економічного співробітництва в різних формах уможливує розвиток внутрішньої інфраструктури СЕЗ, їх інтеграцію, як у національну, так і світову економіку. Майбутнє України визначатиметься реалізацією її транзитних і маргінальних функцій, що

зв'язують прикордонні регіони України і Європи. Вільні економічні зони існують як у розвинутих країнах (США, Японії, Німеччині, Сполученому Королівстві та ін.), так і у країнах, що активно розвиваються та є членами СОТ (Китаї, Польщі, Чехії та ін.). До речі, Польщі не завадила наявність СЕЗ набути членства і у ЄС.

Позитивний вплив СЕЗ на економіку країни в цілому спостерігається, як правило, тоді, коли кількість і розміри зон досягають певної критичної маси, а національна економіка і національне законодавство – певної стабільності. Якщо правова і господарська системи хиткі, характер впливу СЕЗ може бути різноспрямованим. Тому доцільно розробити комплекс законодавчих та нормативних актів щодо врегулювання ситуації по СЕЗ та ТПР в Україні, а також зробити зміни в існуючих законах та нормативних актах, пов'язуючи їх з сучасним соціально–економічним станом в Україні. Проаналізувавши світовий досвід функціонування ВЕЗ, зазначимо, що ефективність з'являється через 8–10 років після початку функціонування, тому давати негативну оцінку функціонуванню СЕЗ і ТПР в Україні поки недоцільно. Крім того, методики оцінки результатів роботи спеціальних режимів недосконалі. Крім надходжень до бюджету варто враховувати вплив ВЕЗ і ТПР на економіку регіону, на соціально–економічний розвиток проблемних територій. Важливо також урахувувати ефект мультиплікатора й частку створеного ВВП у СЕЗ і ТПР (у тому числі й на душу населення). З метою недопущення розвитку корупції й інших негативних виявів у ВЕЗ і ТПР пропонується створити Департамент, що регулює діяльність суб'єктів господарювання в ВЕЗ і ТПР, а також проблеми надання пільг. Пропонується посилити контроль за імпортом в Україну, як сировини, так і готової продукції.

Для створення сприятливого інвестиційного клімату в Україні потрібно прийняти рамковий закон про диференційований підхід до оподаткування інвесторів у СЕЗ і ТПР в Україні. Диференціювання може бути як за галузевою, так і за територіальною ознакою. Поряд з рамковим законом про диференційований підхід до оподаткування інвесторів у ВЕЗ і ТПР в Україні потрібно прийняти закон про проблемні території. З метою комплексного вивчення впливу інститутів спеціальних економічних зон та спеціального режиму інвестиційної діяльності на економіку окремих регіонів держави, а також на соціально–економічний розвиток України в цілому пропонується проведення комплексного моніторингу. З цього приводу доцільно проводити обмін інформацією на рівні регіонів щодо розвитку СЕЗ і ТПР щоквартально та доводити її до всіх інститутів, які беруть участь у проведенні моніторингу. За результатами моніторингу пропонується скоротити пріоритетні види економічної діяльності у ТПР (до 3–5 на окрему територію). Пропонується також скоротити кількість СЕЗ та ТПР. Особливо це стосується тих зон, де діяльність інвесторів так і не розпочалась. Слід наголосити на необхідності

створення певних механізмів контролю з боку держави за діяльністю суб'єктів господарювання в СЕЗ та ТПП з метою запобігання порушень законодавства. Технопарки в Україні повинні залишитися. Це дозволить економіці України піднятися на новий щабель розвитку. Кластерна політика має підвищити конкурентоспроможність економіки України, поліпшити якість загальнонаціональної й регіональної політики та державної діяльності в цілому. У свою чергу законодавчі органи мають змогу закріпити переваги існуючих або виникаючих кластерів різними способами. Необхідно забезпечити закріплення й перетворення на стійкий процес того поживлення регіональної економіки, що досягається за рахунок мережевої моделі організації виробничих процесів. Світовий економічний досвід останніх десятиліть і досвід Поділля підтверджують, що для розвитку економіки України необхідно використати у подальшому розвиток вискоєфективних кластерних структур як територіальних об'єднань взаємозалежних підприємств, для чого необхідно зробити наступне.

1. Розробити національну програму на найближче десятиліття підвищення конкурентоспроможності економіки України на базі кластерних моделей. Програма повинна передбачати розробку окремих регіональних (навіть муніципальних) програм, заснованих на кластерних ініціативах. Акцент повинен бути зроблений, у першу чергу, на розробці регіональних програм у регіонах, де вже існують, але поки що не оформилися остаточно організаційно, зокрема гірничо–металургійні кластери в донецькому регіоні, машино–технічні кластери в центральному регіоні, трансграничні кластери хімічних технологій у Поліссі та екотуризму в регіоні Карпат. Більші перспективи трансграничної кластеризації з російськими підприємствами має Слобожанщина.

2. Забезпечити вдосконалення законодавства у галузі підтримки розвитку підприємництва та створення сприятливого ділового клімату. У цьому зв'язку акцент має бути зроблено на вивченні законів, правил і норм, прийнятих у країнах, що зуміли досягти успіхів у економічному розвитку за рахунок інтенсивної кластеризації в регіонах.

3. Створити національний механізм з регіональними його підрозділами для консультацій та обміну досвідом, постійного моніторингу і підтримки створення кластерів і мережевих структур у регіонах. Подібні механізми створено, практично, в усіх країнах ЄС. Сформувати національну науково–методичну Раду з регіональними відділеннями з питань нових мережевих виробничих систем на основі кластерів.

4. Забезпечити створення в країні системи навчання фахівців – орієнтованих на створення і зміцнення нових виробничих кластерних систем, що враховують специфіку, потреби і перспективи розвитку регіонів, – здатних працювати на підприємствах у кластерних системах,

особливо інноваційних, випускаючи наукомістку продукцію світового рівня. Вдосконалити статистичну систему обліку, здатну в найближчому майбутньому включити в себе специфічні дані, що ставляться до кластерів у регіонах.

5. Міністерству економіки необхідно підготувати рекомендації для всіх міністерств і відомств щодо сприяння регіонам у формуванні в них програм кластеризації, а також забезпечити координацію робіт міністерств, регіональних адміністрацій у галузі прогнозування й створення в них нових виробничих систем, визначення ефективних шляхів підвищення конкурентоспроможності економіки регіонів й, відповідно, країни в цілому. З метою розвитку регіональних фінансових ринків, що відповідають структурам варто вивчити досвід різних держав у галузі мобілізації регіональних і місцевих фінансових джерел, безперешкодного залучення зовнішніх інвестицій у кластерні утворення (технополіси, бізнес-парки й інкубатори, експортно-орієнтовані зони тощо), розвитку регіональних банків і кредитних спілок.

6. Формування кластерних структур здійснюється лише на основі довіри, широкої кооперації й громадянської згоди, тому доцільно вивчити світовий досвід використання можливостей нових виробничих систем по створенню нових робочих місць, підвищенню продуктивності праці, впровадженню діючих форм мотивації праці, корінного поліпшення соціального клімату й розвитку громадської згоди в регіонах і на цій основі підвищення конкурентоспроможності регіонів, їхньої привабливості для портфельних і прямих іноземних інвестицій.

Сучасна регіональна політика держав вже не обмежується однією державою, а виходить на міжнародний рівень. Нині у вітчизняній науці здійснюються лише перші спроби системних досліджень транскордонних регіонів та транскордонного співробітництва (ТКС); на початковому етапі формування перебувають система підтримки ТКС, регіональна політика у цій сфері. Порівнюючи вітчизняний досвід розвитку ТКС зі здобутками країн ЄС, Центральної та Східної Європи, Балтії і СНД зазначимо, що українські прикордонні регіони не повною мірою використовують можливості поглиблення транскордонного співробітництва. У ЄС є значні методичні напрацювання щодо цього, реалізуються відповідні механізми фінансової підтримки транскордонних проектів, підтримки демократичних процесів та формування громадянського суспільства. Дія цих механізмів поширюється і на територію України і доцільно професійно підійти до їх використання. Розглядаючи активізацію розвитку ТКС в Україні в контексті вирішення генерального завдання – вступу до ЄС, доцільно використати співробітництво як важливий попередній доповнюючий етап на шляху до євроінтеграції, який уже здійснюється, не чекаючи офіційних рішень на державному рівні, оскільки рішення щодо ТКС можуть прийматися на рівні регіонів або територіаль-

них утворень адміністративного статусу. А розвиток ТКС не втрачає своєї актуальності й після вступу до ЄС, бо сприяє створенню інтегрованого простору в транскордонному регіоні. Отже, транскордонне співробітництво має бути пріоритетним напрямом регіонального розвитку України.

Основними проблемами регіональної політики, які потребують вирішення найближчим часом, є: по–перше, криза регіонального управління, яка полягає у недостатньому рівні повноважень місцевої влади та частій зміні керівників обласних і районних державних адміністрацій та їх команд; по–друге, негативні тенденції регіонального розвитку та посилення диференціації у рівнях соціально–економічного розвитку регіонів, по–третє, здебільшого штучна міжрегіональна напруженість, яка створює загрозу єдності нації та держави. Система регіонального управління має будуватися, починаючи з найнижчого, базового рівня – рівня громади. Саме громадяни мають визначати можливість прийняття рішень, що впливають на їхнє життя, і реалізувати ці рішення через владу громади. Актуальною залишається роль держави як координатора інтересів усіх рівнів. Гармонізуюча діяльність держави має пронизувати всю ієрархічну владну систему та особливо активізуватися в точках зіткнення інтересів: між людиною і громадою; між громадами та регіональною владою; між регіональною і державною владою тощо. Завдання державної влади на внутрішній арені – досягти політичної, економічної та гуманітарної єдності країни на основі узгодження різноспрямованих інтересів всіх регіонів.

Повноцінна демократія неможлива і нездійсненна без інтегрування людини у владні відносини. Тому наступним кроком України має бути зміцнення влади громад – місцевого самоврядування. Будь–які заходи, що плануються в рамках адміністративно–територіальної реформи, спрямовуватимуться виключно на те, щоб кожна людина в місті чи селі мала змогу вчасно, повно і якісно реалізувати свої природні й конституційні права. Тому майбутнє України – в організованій, потужній та дієвій громаді. Державна влада може і повинна співіснувати з владою громади – на основі чіткого розподілу повноважень, відповідальності та завдяки тісній взаємодії й взаємодоповненню. Жодна з функцій не має дублюватися на будь–якому рівні. Децентралізація влади буде ефективною лише за умови, якщо відбуватиметься одночасно у двох площинах: від держави – громаді та від центральних органів влади – органам державної влади на місцях. Підсумовуючи, зазначимо, що кінце необхідно розробити нову концепцію регіональної політики. Її головним змістом має стати створення сприятливих умов регіональному розвитку, підвищення ефективності та відповідальності відносин Центру з регіонами та регіонів між собою, формування самостійності та фінансової спроможності громад. Основа основ сучасної регіональної політики має стати єдність, цілісність та спільність України. Єдність вільних на основі спільних цінностей – ось єдина доля українців.

Авторський колектив

ВАРНАЛІЙ Захарій Степанович	Заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, доктор економічних наук, професор
БАБІНОВА Олена Олегівна	Головний консультант відділу регіональної політики Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат наук з державного управління
БОЙКО–БОЙЧУК Олег Вадимович	Голова Консультативної агенції з розвитку територій, кандидат технічних наук
БОРЩЕВСЬКИЙ Віктор Валентинович	Завідувач відділу транскордонного співробітництва та європейської інтеграції Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Львові, кандидат економічних наук, доцент
ВАСИЛЬЦІВ Тарас Григорович	Завідувач відділу регіонального моніторингу Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Львові, кандидат економічних наук
ВОЛОШИН Володимир Іванович	Заступник директора Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Львові
ВОЛОШКО Віталій Васильович	Аспірант відділу регіональної політики Національного інституту стратегічних досліджень
ВОРОТІН Валерій Євгенович	Завідувач відділу регіональної політики Національного інституту стратегічних досліджень, доктор наук з державного управління, професор
ДІДИЧ Олена– Галина Орестівна	Здобувач Львівського Національного університету імені Івана Франка
ДРИГА Сергій Георгійович	Генеральний директор Українського фонду підтримки підприємництва, кандидат економічних наук
ЖУК В'ячеслав Іванович	Головний спеціаліст відділу регіональної політики Національного інституту стратегічних досліджень
КАМПО Володимир Михайлович	Провідний науковий співробітник відділу регіональної політики Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат юридичних наук, доцент
КАНЩЕНКО Наталія Геннадіївна	Аспірант Київського національного університету імені Т. Шевченка
КРАВЧЕНКО Вікторія Олександрівна	Експерт Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Донецьку, кандидат економічних наук, доцент
КУЙБІДА Василь Степанович	Народний депутат України, доктор наук з державного управління, доцент
ЛІБАНОВА Елла Марленівна	Директор Інституту демографії і соціальних досліджень НАН України, доктор економічних наук, член–кореспондент НАН України
МАЗУР Ірина Іванівна	Провідний науковий співробітник відділу регіональної політики Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук, доцент

МАКОГОН Юрій Володимирович	Директор Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Донецьку, доктор економічних наук, професор
МЕДВЕДКІН Тарас Сергійович	Старший науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Донецьку, кандидат економічних наук, доцент
МІКУЛА Надія Анатоліївна	Завідувач відділу Інституту Регіональних досліджень НАН України, доктор економічних наук, старший науковий співробітник
МІТРЯЄВА Світлана Іванівна	Директор Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень в м. Ужгороді, кандидат історичних наук, старший науковий співробітник
МІХЄЄВА Олена Олександрівна	Провідний спеціаліст відділу регіональної політики Національного інституту стратегічних досліджень
МОКІЙ Анатолій Іванович	Директор Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Львові, доктор економічних наук, професор
НИЖНИК Олена Михайлівна	Директор департаменту регіонального розвитку Міністерства економіки України, кандидат економічних наук
ПАВЛЮК Алла Петрівна	Завідувач сектору відділу регіональної політики Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник
РОМАНЮК Сергій Андрійович	Перший заступник Міністра економіки України, доктор економічних наук
ФЛЕЙЧУК Марія Ігорівна	Докторант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук, доцент
ХАДЖИНОВ Ілля Васильович	Заступник директора Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Донецьку, кандидат економічних наук, доцент
ЧУЖИКОВ Віктор Іванович	Професор Київського національного економічного університету імені В. Гетьмана, доктор економічних наук, професор
ШЕВЧЕНКО Ольга Валеріївна	Завідувач сектору відділу регіональної політики Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук
ЯРЕМКО Лариса Адольфівна	Здобувач відділу регіональної політики Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук, доцент