

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**СТИМУЛЮВАННЯ
ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ
НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ**

Аналітична доповідь

Київ 2013

УДК 332.14:330.322:323.2(477)
С 80

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

Автори:

Біла С. О., д. держ. упр., проф., заслужений економіст України
(керівник авторського колективу);

Шевченко О. В., к. е. н., с. н. с.;

Кушнір М. О., к. держ. упр.;

Жук В. І.;

Баталов О. А., к. філос. н.;

Валюшко І. В.;

Собкевич О. В., к. е. н.

За редакцією *д. держ. упр., проф.,
заслуженого економіста України С. О. Білої*

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

Стимулювання економічного зростання на місцевому рівні :
С 80 аналіт. доп. / С. О. Біла, О. В. Шевченко, М. О. Кушнір, В. І. Жук
[та ін.]. – К. : НІСД, 2013. – 88с.

ISBN 978-966-554-193-6

Висвітлено особливості економічного та соціального розвитку регіонів України, сучасні підходи до стимулювання економічного зростання на місцевому рівні. Визначено комплекс механізмів стимулювання регіонального та місцевого розвитку, вплив фінансових та інвестиційних важелів на динаміку економічного зростання на місцевому, регіональному рівні. Запропоновано рекомендації, спрямовані на реалізацію та оптимальне використання ресурсного потенціалу місцевого розвитку, формування сприятливого інституційно-правового середовища регіонального розвитку, стимулювання співробітництва на рівні територіальних громад і міжрегіонального співробітництва, підвищення результативності управлінського впливу місцевої влади на соціально-економічний розвиток території.

Розраховано на державних службовців, науковців, фахівців із питань регіональної політики, широке коло зацікавлених осіб.

ISBN 978-966-554-193-6

© Національний інститут
стратегічних досліджень, 2013

ПЕРЕДМОВА

У будь-якій економічній системі ринкового типу саме місцевий економічний розвиток є основою фундаменту, на якому формуються первинні ресурсні та фінансові потоки, закладаються основи регіонального поділу праці та виробничої кооперації, утворюються стабільні зв'язки та взаємозалежності різних видів відтворювальних циклів і соціально-економічних процесів. Саме *місцевий економічний розвиток відтворює зв'язки, на основі яких формуються внутрішні регіональні та національний ринки, зміцнюється єдність національної економіки*. Комплексна модернізація національного господарства України потребує творчого осмислення місця й ролі місцевого економічного розвитку, визначення важелів впливу економічного зростання на місцевому рівні на регіональні та загальнонаціональні відтворювальні процеси, виявлення їх значення для удосконалення та впровадження державної регіональної соціально-економічної політики.

Економічне зростання на місцевому рівні є найскладнішим об'єктом державної регіональної політики, що потребує врахування особливостей галузевої та територіальної структури місцевого господарства, визначення специфіки місцевих умов нагромадження капіталу, особливостей функціонування місцевого ринку праці, зайнятості та кадрового забезпечення. Постійної уваги потребують місцева специфіка цінкових і кон'юнктурних коливань, дослідження особливостей розвитку конкурентного середовища, інвестиційних та інноваційних процесів, специфіки формування регіональних, міжрегіональних, зовнішньоекономічних зв'язків. Притаманні регіональним ринкам розбіжності місцевого економічного розвитку (зокрема, поділ території країни на регіони-лідери, відсталі (депресивні), периферійні території) можуть бути нівельовані шляхом формування стабільних соціально-економічних зв'язків, що виникають на підґрунті регіонального та міжрегіонального поділу праці, узгодження багатоєрархічних економічних інтересів окремих територіальних громад (місто, село, селище), узгодження інтересів регіону та країни в цілому. Визначальним в узгодженні інтересів є стимулювання економічного зростання на місцевому рівні, зростання добробуту людини незалежно від місця її проживання.

Ринок пропонує дієві механізми стимулювання економічного зростання на місцевому рівні, зокрема: державно-приватне партнерство та кооперація, формування кластерних об'єднань; механізми стиму-

лювання підприємництва, малого та середнього бізнесу. Економічне зростання на місцях потребує розвинутого інституційно-правового середовища, впровадження ефективних фінансових та інвестиційних важелів стимулювання економічної активності, їх системної підтримки місцевим самоврядуванням, узгодження діяльності всіх гілок публічної влади. В умовах зростання ризиків нової «хвилі» світової фінансово-економічної кризи особливої актуальності для України набуває усвідомлення вагомої ролі міжрегіонального та міжмуніципального співробітництва, розширення сфери дії внутрішніх виробничих і коопераційних зв'язків між регіонами – основи формування місткого цілісного внутрішнього ринку. Внутрішнє облаштування країни, у т.ч. ефективна робота промислових, агропромислових підприємств і фінансових установ, розбудова та модернізація дорожньо-транспортної інфраструктури, розвиток будівництва, модернізація об'єктів житлово-комунального господарства та соціальної сфери, інтенсифікація роботи підприємств сфери послуг – формують «точки зростання» та «ареали розвитку», що створюють нові робочі місця, залучають місцеві ресурси та потенціал місцевої економіки до економічного зростання на регіональному рівні. Конкурентні виклики ХХІ ст. ставлять перед Україною стратегічне завдання – забезпечити економічне зростання на місцевому і регіональному рівнях на засадах сталого розвитку, визначати майбутнє місцевого економічного розвитку, спираючись на публічність, відкритий діалог «територіальна громада – бізнес – влада», що об'єднає народ, сформує в Україні громадянське суспільство.

1. СИСТЕМНІ ПІДХОДИ ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Економіку кожного регіону традиційно сприймають як невід’ємну частину єдиного національно-господарського комплексу країни та, водночас, як самостійну цілісну систему, що має власні цілі розвитку, унікальний ресурсний потенціал, специфічно поєднує виробничі, фінансові, людські ресурси. Регіональна економічна система формується та розвивається під впливом суспільного, галузевого, територіального поділу праці й бере активну участь у процесах міжрегіонального та внутрішньорегіонального відтворення. Невід’ємною складовою розвитку регіональної економіки є місцевий економічний розвиток, стабільне економічне зростання на місцевому рівні.

Проблематика *забезпечення економічного зростання на рівні територіальних громад* – міст, селищ і сіл набуває дедалі більшої актуальності для сучасної України, виходить на порядок денний нової регіональної політики та внутрішньої державної економічної політики.

Місцеве економічне зростання розглядається як стабільний, випереджаючий розвиток, як відтворення регіональної економіки на засадах інтенсивного розвитку, збільшення обсягів валового регіонального продукту у розрахунку на одну особу. У широкому розумінні «місцеве економічне зростання» – це постійне зростання добробуту громадян, що проживають на території країни – в містах, селищах і селах.

Досягнення стабільного *місцевого економічного зростання* тісно пов’язане з *місцевим економічним розвитком*, що й формує підґрунтя для економічного зростання на рівні міст, селищ, сіл. *Місцевий економічний розвиток* – це діяльність підприємств, суб’єктів господарювання на території регіону, органів місцевого самоврядування та інших зацікавлених сторін, спрямована на примноження економічних ресурсів громади, отримання позитивного соціально-економічного ефекту. Стабільний місцевий економічний розвиток надає можливості працевлаштування економічно активного населення в регіоні, є основою для підвищення добробуту місцевих мешканців, сприяє підвищенню якості життя на всій території країни.

Нарівні із цим слід окреслити й проблему місцевого розвитку в широкому розумінні, що поєднує економічні, соціальні, гуманітарні, культурні, безпекові й інші аспекти розвитку та життєдіяльності громади. Місцевий розвиток одночасно розглядається і як стратегія, і як

тактика реалізації регіональної політики та забезпечення комфортного, безпечного середовища життєдіяльності *для людини* на всій території країни, незалежно від розташування місцевості. Громадяни мешкають у конкретних містах, селищах і селах, тому повсякденно мають розв'язувати проблеми життєзабезпечення.

Підтримка та забезпечення *місцевого розвитку* традиційно перебуває у центрі уваги органів місцевого самоврядування. «Місцевий розвиток – це процес під керівництвом місцевої влади, органів місцевого самоврядування або певної агенції, органу чи організації, асоціацій підприємств, організацій соціальної сфери, фінансових установ та ін., які діють від імені місцевої влади з метою забезпечення економічної спроможності територіальної громади міста, селища і села...»¹.

Роль органів місцевого самоврядування в управлінні місцевим розвитком передбачає проведення системної роботи щодо створення економічно сильних громад, підвищення конкурентоспроможності місцевої економіки, якості та рівня життя мешканців громади. Успіх соціально-економічного і, загалом, суспільного розвитку громади значною мірою залежить від здатності органів місцевого самоврядування втілювати *політику місцевого економічного розвитку*, від наявності *достатніх ресурсів* та їх ефективного використання для забезпечення життєдіяльності громади, від відповідної *інституційної підтримки* усіх перетворень, що відбуваються в громаді.

Інструментами місцевого економічного розвитку є стратегічне планування, формування місцевих бюджетів, муніципальне управління, використання фінансових інструментів розвитку приватного сектора, маркетинг території, залучення інвестицій, підтримка бізнесу, створення сприятливого бізнес-клімату, раціональне використання комунальної власності та ін.

Підтримка місцевого економічного розвитку органами місцевого самоврядування передбачає здійснення комплексу заходів, що стосуються реалізації програмних документів місцевого розвитку, налагодження роботи публічної влади щодо створення сприятливих умов для стимулювання розвитку малого і середнього бізнесу, стимулювання і зміцнення партнерства між місцевою владою, бізнес-спільнотою, громадою, формування сприятливого середовища для досягнення збалансованого соціально-економічного, інфраструктурного, екологічного та інституційного розвитку громади.

¹ *Еволюція місцевого економічного розвитку в Канаді – аналіз, концепція, практичні рішення та кращі практики* // Проект «Місцевий економічний розвиток міст України (ПРОЕКТ МЕРМ)». – 2012. – 50 с.

Конкретними завданнями органів місцевого самоврядування у сприянні місцевому економічному розвитку є:

- міське і сільське планування розвитку території й землекористування;
- охорона довкілля;
- надання місцевих публічних та інфраструктурних послуг, у т.ч. водопостачання, водовідведення, очищення води та утилізація побутових відходів, утримання місцевих систем опалення, утримання місцевих доріг і місцевого транспорту;
- утримання пожежної та аварійно-рятувальної служби;
- управління комунальною власністю;
- надання послуг з дошкільної, початкової та середньої освіти, надання первинної медико-санітарної допомоги, надання соціальних послуг, захист прав споживачів;
- ліцензування будівництва та інших видів робіт, дотримання будівельних норм і стандартів;
- ліцензування окремих видів діяльності, зокрема розваг, послуг з організації громадського харчування, функціонування ринків, ярмарків, вуличної торгівлі, роботи місцевого громадського транспорту й таксі, полювання та риболовлі, діяльності ресторанів і готелів;
- утримання парків, скверів, місцевих зон відпочинку та ін.

*Стимулювання економічного зростання на рівні територіальних громад потребує **стабільного ресурсного забезпечення**.* В умовах ринку джерела ресурсів для економічного зростання на місцях мають бути диверсифіковані. Такими ресурсами слід визнати як матеріальні (природні, людські), так і фінансові, інтелектуальні тощо.

Для стимулювання місцевого економічного розвитку на практиці застосовують різноманітні напрямки активізації місцевої економічної ініціативи, у т.ч.:

- розвиток підприємництва, створення нових підприємств, що орієнтуються на місцеві джерела сировини, забезпечують насамперед потреби внутрішнього ринку;
- сприяння місцевої влади залученню інвестицій та їх ефективно-му використанню;
- впровадження інновацій у виробничу сферу, створення нової продукції;
- розвиток сфери послуг;
- запровадження й використання різних інструментів і механізмів стимулювання місцевого економічного розвитку (у т.ч. програм соціально-економічного розвитку, кластерів, національних проектів, механізмів державно-приватного партнерства тощо);

- розширення сфери дії фінансових інструментів стимулювання місцевого економічного розвитку (у т.ч. інвестиційних субвенцій, бюджету розвитку у складі місцевого бюджету, комунальних банків, муніципальних цінних паперів, філіалів банківських установ).

Стимулювання економічного зростання на місцевому рівні передбачає *розвинуте інституційне середовище* та відповідне інституційно-правове, інфраструктурне й інформаційне забезпечення.

Невід'ємною складовою місцевого розвитку є сільський розвиток. Сучасний світ формує виклики на кшталт продовольчої кризи, зростання соціальної стратифікації між міським і сільським населенням, актуалізує питання адаптації сільських територій до процесів урбанізації тощо. «Минулий характер аграрного суспільства не означає знецінення, а тим більш зникнення сільської соціально-територіальної підсистеми.

Враховуючи стан та роль сільських територій у забезпеченні збалансованого розвитку України, проблеми сільського розвитку набувають доленосного значення для української державності й потребують участі у їх розв'язанні усього суспільства»².

Становлення сільського розвитку як вагомої складової місцевого поступу передбачає активізацію трансформаційних перетворень і реалізацію системних реформ у таких напрямках:

- усвідомлення провідного місця та ролі сільських територій у системі регіонального розвитку;
- розбудова й відновлення сільськогосподарської діяльності, підтримка галузей рослинництва і тваринництва;
- подолання економічної відсталості сільських територій, створення на території селищ і сіл точок зростання, поширення від них ареалів розвитку на прилеглу територію;
- сприяння відродженню економічної активності селищ і сіл;
- сприяння інтенсифікації сільськогосподарського виробництва, підтримка рослинництва і тваринництва;
- забезпечення державної підтримки сільськогосподарського виробництва, надання субсидій на виробництво сільськогосподарської продукції, збільшення обсягів державного замовлення на сільськогосподарську продукцію;
- створення сприятливих умов для розвитку фермерства та індивідуальних домашніх господарств, самозайнятості населення;
- надання кредитної підтримки сільськогосподарському виробництву;

² Павлов О. І. Сільський розвиток у контексті цивілізаційного підходу / О. Павлов // Проблеми матеріальної культури – економіческие науки. – С. 50–52.

- розширення виробничої та збутової кооперації в аграрно-промисловому комплексі;
- розвиток інфраструктурного забезпечення сільських територій (у т.ч. сфери транспорту, зв'язку, фінансової сфери, послуг і дозвілля);
- гарантоване соціальне забезпечення мешканців сільських територій, їх активне залучення до громадського життя.

Розмаїття місцевого економічного розвитку, його форм, видів і проявів на регіональному рівні разом з тим передбачає уніфікацію принципів його реалізації, яка полягає у такому:

- формуванні довгострокових цілей економічного зростання на місцевому рівні з паралельним розв'язанням нагальних поточних проблем місцевого розвитку;
- застосуванні системного підходу до визначення проблем, формуванні завдань, що мають бути вирішені на місцях;
- виробленні спільного бачення органів публічної влади, бізнесу та громадськості щодо стратегічних пріоритетів, цілей і завдань економічного зростання на місцевому рівні;
- налагодженні ефективної співпраці органів публічної влади, громадян і бізнесу щодо стимулювання місцевої економічної ініціативи, залучення та оптимального використання ресурсів (насамперед, місцевих), вирішення актуальних питань економічного зростання на місцевому рівні, забезпечення стабільного місцевого економічного розвитку;
- налагодженні ефективної взаємодії із зовнішнім середовищем – регіонами та громадами як інших регіонів України, так й інших країн;
- забезпеченні прозорості, відкритості, публічності прийняття рішень щодо задіяння механізмів, інструментів, ринкових та адміністративних стимулів економічного зростання на місцевому, і регіональному рівні тощо.

Світова економічна криза та виклики посткризового періоду серед актуальних питань стимулювання економічного зростання поставили проблему пошуку внутрішніх ресурсів щодо розвитку на місцевому рівні, відмову від патерналістських очікувань. Формуються нові підходи, за якими має реалізуватися відповідальність місцевої влади за місцевий розвиток і викристалізуються напрямки дії органів місцевого самоврядування для забезпечення економічного зростання на місцях:

- передача окремих функцій управління органами місцевого самоврядування місцевим громадам і бізнесу. Це зумовлено тим, що кожне місто, селище, село має унікальний ресурсний потенціал для забезпечення економічного зростання. На місцях краще усвідомлюють стимули і перешкоди на шляху до налагодження стабільного місцевого зрос-

тання і процвітання. Саме тому громади спільно з органами місцевого самоврядування та спираючись на ефективну співпрацю з місцевим бізнесом здатні створити ефективні умови для надходження інвестицій, задіяння інновацій у процесі стимулювання економічного зростання;

- підтримка місцевим самоврядуванням розвитку ефективних і динамічних ринків, сприяння подоланню бар'єрів щодо надходження на місцеві ринки, зокрема різних інфраструктурних обмежень;
- створення на місцевому рівні сприятливих умов, зняття адміністративних бар'єрів щодо залучення інвестицій, підвищення довіри інвесторів для збільшення надходжень інвестицій (насамперед довгострокових)³.

Політика органів місцевого самоврядування щодо стимулювання економічного зростання на місцевому рівні передбачає узгодження економічних інтересів держави, регіонів і місцевих громад, створення дієвих стимулів для економічного зростання на місцевому рівні та зростання на цій основі добробуту.

У регіоналістиці розрізняють кілька критеріїв щодо реалізації завдань стимулювання економічного зростання на місцевому рівні, сформованих з урахуванням наступних теорій: неокласична теорія і теорія продуктивності факторів виробництва, теорія місцевої ресурсної бази і теорія експортованої ресурсної бази, теорія гармонізованого зростання і теорія полюсів зростання на місцевому рівні⁴. Для розв'язання нагальних проблем місцевого економічного розвитку, забезпечення дієвих стимулів щодо економічного зростання на місцевому рівні все більшого значення набуває теорія полюсів зростання, що передбачає:

- надання точкової підтримки окремим містоутворюючим та аграрним підприємствам, що створюють «точки зростання» та ареали розвитку, вирішують питання зайнятості, формують дієві стимули для активізації економічної ініціативи, розвитку підприємництва на місцевому рівні;
- сприяння розкриттю, освоєнню та оптимізації використання внутрішнього ресурсного потенціалу регіону (зокрема, міст, селищ і сіл), сприяння спрямуванню матеріальних та управлінських ресурсів на підтримку «точок зростання» та ареалів розвитку (конкретних суб'єктів господарської діяльності);

³ *Local growth: realising every place's potential* (Presented to Parliament by the Secretary of State for Business, Innovation & Skills by Command of Her Majesty 28.10.2010) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.official-documents.gov.uk/>

⁴ *Филиппов Ю. В.* Теории местного экономического развития / Ю. В. Филиппов, Т. Т. Авдеева, Т. Г. Лаврова. – М. : КНОРУС, 2011. – С. 87–90.

- оптимізацію та ефективне використання обмежених можливостей бюджетного фінансування (зокрема, щодо підтримки точкових проєктів, які стануть потенційними ареалами зростання і поширять імпульси росту на прилеглу територію), задіяння механізмів державно-приватного партнерства як основи мобілізації інвестиційних ресурсів на потреби стабільного економічного зростання на місцевому рівні;

- створення на регіональному рівні розвинутої дорожньо-транспортної, торговельної, інформаційної, комунікаційної та ін. інфраструктур, що сприятиме підвищенню доступності віддалених територій, активізує включення їх ресурсів та економічного потенціалу до ареалів розвитку й забезпечить на цій основі стабілізацію економічного зростання на місцевому рівні.

2. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ ЯК ПІДґРУНТЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Для виявлення взаємовпливу місцевого та регіонального економічного розвитку, визначення пріоритетів і шляхів удосконалення стимулювання економічного зростання на місцевому рівні доцільно розглянути сучасні тенденції соціально-економічного розвитку регіонів України за 2012 р.

Стан промислового виробництва у регіонах України можна охарактеризувати як стабільний (виробництво промислової продукції в середньому по країні залишилось на рівні минулорічних показників). Так, протягом січня-вересня 2012 р. порівняно з відповідним періодом 2011 р. відбувся спад у промисловому виробництві у Київській (на 5,9 %, насамперед через спад у переробній промисловості на 8,1 %), Донецькій (на 3,8 %, внаслідок спаду у легкій промисловості на 16,1 % і в металургійному виробництві на 13,4 %), Харківській (на 2,7 %) областях та АР Крим (на 1,1 %).

Протягом січня-вересня 2012 р. порівняно із січнем-вереснем минулого року відбулося зростання промислового виробництва у Закарпатській (на 4,7 %), Дніпропетровській (на 3,6 %, в результаті зростання у добувній промисловості на 6 % та виробництві і розподіленні електроенергії, газу та води на 8,7 %) і Львівській (на 3,4 %, перш за все в результаті зростання виробництва та розподілу електроенергії, газу і води на 42,1 %) областях.

У виробництві сільськогосподарської продукції, внаслідок складних природно-кліматичних умов літнього періоду 2012 р., у частині регіонів України відбувся значний спад, який не було компенсовано зростанням цих показників в інших областях. Так, протягом січня-вересня 2012 р. порівняно з відповідним періодом 2011 р. відбувся спад виробництва валової продукції сільського господарства у Миколаївській (на 24,4 %, передусім у рослинництві на 30,1 %), Дніпропетровській (на 21,4 %, через спад у рослинництві на 31,8 %), Харківській (на 6,6 %), Донецькій (на 5,6 %) областях та АР Крим (на 15,4 %, перш за все внаслідок спаду у рослинництві на 27,5 %).

Протягом січня-вересня 2012 р. порівняно із січнем-вереснем минулого року зросло виробництво валової продукції сільського господарства у Київській (на 14,2 %, в результаті сприятливих погодних

умов, що зумовило суттєве збільшення урожайності ранніх зернових культур), Львівській (на 3 %), Закарпатській (на 3 %) та Чернігівській (на 2,4 %) областях.

Будівельна галузь традиційно розглядається як індикатор інвестиційної активності у регіоні. У будівельній галузі у більшості регіонів України спостерігається спад. Так, протягом січня-вересня 2012 р. порівняно із відповідним періодом 2011 р. відбувся спад у будівництві в АР Крим (на 29,3 %), у Київській (на 15,8 %), Миколаївській (на 10,6 %), Дніпропетровській (на 11,3 %), Харківській (на 3,6 %) та Донецькій (на 2,1 %) областях.

Світова фінансова криза та стагнація світової (у т.ч. європейської) економіки, зниження економічної активності українських експортерів тощо, зумовили нарощування диспропорцій у сфері торговельних відносин на регіональному рівні. У значній кількості регіонів України спостерігається від'ємне сальдо зовнішньої торгівлі.

Так, протягом січня-серпня 2012 р. від'ємне сальдо зовнішньої торгівлі у Київській області становило 1866,6 млн дол. США, у Львівській області – 1353,6 млн дол. США, у Харківській області – 565,1 млн дол. США, у Закарпатській області – 365,1 млн дол. США, в АР Крим – 293,5 млн дол. США, у Чернігівській області – 42,6 млн дол. США.

При цьому *імпорт зростає швидше, ніж експорт* у таких областях, як Харківська (експорт у січні-серпні 2012 р. порівняно із січнем-серпнем минулого року зріс на 13,1 %, імпорт – на 32,2 %) та Закарпатська (експорт зріс на 1,3 %, імпорт – на 7,3 %). У Дніпропетровській області при загальному позитивному сальдо зовнішньої торгівлі (у січні-серпні 2012 р. – 2384 млн дол. США) темп зростання імпорту перевищив темп зростання експорту (імпорт зріс на 4,5 %, експорт – на 2,5 %). У Донецькій області у січні-серпні 2012 р. обсяги експорту знизились на 14 %. Найліпший позитивний результат отримали у Миколаївській області (позитивне сальдо зовнішньої торгівлі товарами склало 918,8 млн дол. США при тому, що експорт зріс на 46,7 %, а імпорт – скоротився на 19,4 %).

Важливою умовою стабільного економічного зростання на регіональному (місцевому) рівні традиційно є наявність людського капіталу, розвинутого ринку праці, позитивної динаміки демографічних процесів. У більшості регіонів України спостерігаються негативні демографічні тенденції (основна причина – природне скорочення чисельності населення).

Таблиця 2.1

Скорочення/приріст населення протягом січня-серпня 2012 р.

Область	Скорочення/приріст населення протягом січня-серпня 2012 р., тис. осіб		
	Загальне скорочення/приріст	Природне скорочення/приріст	Міграційне скорочення/приріст
Донецька	-17,2	-19,1	+1,9
Харківська	-10,0	-8,8	-1,2
Дніпропетровська	-9,1	-15,7	+6,6
Чернігівська	-5,2	-6,8	+1,6
Миколаївська	-2,7	-2,9	+0,2
Львівська	-1,5	-1,1	-0,4
АР Крим	+1,2	-2,1	+3,2
Закарпатська	+2,5	+2,3	+0,2
Київська	+4,0	-4,2	+8,2

Закономірності соціально-економічного розвитку регіонів України зумовлюють особливості формування внутрішнього сукупного попиту на регіональних (місцевих) ринках, базові тенденції формування регіонального ринку праці, пріоритети модернізації інфраструктурного забезпечення регіонів, що безпосередньо впливає на стимулювання економічного зростання на місцевому рівні.

Населення обласних центрів зазвичай отримує вищу заробітну плату, ніж мешканці сільської місцевості. Наприклад, у Харківській обл. найвища заробітна плата у м. Харкові (2724 грн, що на 3,5 % вище за середній показник по області), а найнижчий рівень заробітної плати (не перевищує 70,4 % від середнього) спостерігається у таких переважно аграрних районах, як Золочівський, Коломацький і Печенізький.

Розвинута логістична мережа зосереджена навколо обласних центрів і промислово розвинутих територій, що підтверджує динаміка перевезень. Так, у Закарпатській обл. протягом січня-червня 2012 р. за обсягами пасажирських перевезень невідповідність між Ужгородським (7935,9 тис.) та Берегівським (166,5 тис.) районами становила 48 разів. За обсягами вантажних перевезень невідповідність між Іршавським (290,3 тис. т) і Великоберезнянським (5,2 тис. т) районами становила 56 разів.

Житлове будівництво провадиться переважно в обласних центрах і промислових розвинутих територіях. Так, у січні-грудні 2011 р. у Дніпропетровській обл. найбільше житла збудували у Дніпропетровську (50,2 %) та Кривому Розі (13,8 %). У Харківській обл. протягом того ж періоду найбільше зростання обсягів зданого в експлуатацію житла спостерігалось у Чугуєві (на 77 %) та Люботині (на 40 %), найбільший спад – у переважно аграрному Кегичівському районі (на 91 %).

Має місце міграція населення із сільської місцевості до великих міст (особливо молоді). Це пов'язано з тим, що у містах вища економічна активність і заробітна плата, розвинута логістика та задовільний рівень інформаційних комунікацій. Розвинута мережа освітніх і культурно-розважальних закладів також зосереджена переважно у великих містах.

Кризовий період і нарощування тенденції стагнації національного виробництва, низькі показники місткості внутрішнього ринку, зростання диспропорцій регіонального розвитку поглиблюють системні проблеми внутрішнього соціально-економічного розвитку регіонів України, до яких слід віднести:

1. Диспропорції в економічному розвитку на місцевому рівні, наслідком яких є різний рівень інвестицій та доходів населення.

Найрозвинутішими на місцевому рівні зазвичай є або обласні центри, або території, на яких зосереджені потужні промислові підприємства. Наприклад, у Харківській обл. найбільш розвинуті переважно промислові райони, такі як Балаклійський, де (розташовано один з найбільших у Європі цементно-шиферних заводів і газовопромислове управління «Шебелинкагазвидобування», Куп'янський (з ливарним заводом) та Ізюмський з двома заводами – приладобудівним та тепловозорементним, а також м. Харків. У Донецькій обл. у I півріччі 2012 р. за рівнем соціально-економічного розвитку лідерство зберігає м. Донецьк (1 місце), 2 місце посідає м. Ясинувата, 3 місце – м. Кіровське, 4 місце – м. Красний Лиман. За обсягами реалізованої промислової продукції (а відповідно й за прибутками) у Донецькій обл. лідерство за містами, в яких розміщено великі промислові підприємства: м. Авдіївка (142902,1 тис. грн у I півріччі 2012 р. проти 168218,5 тис. грн у 2011 р.), м. Маріуполь (71613,7 тис. грн у I півріччі 2012 р. проти 80785,4 тис. грн у 2011 р.) У Харківській обл. обсяг реалізованої промислової продукції на одну особу був найвищий у м. Харкові (21971,7 тис. грн), а найнижчий – у Дворічанському районі (307,7 тис. грн).

Регіональні програми стимулювання розвитку аграрного сектору та сфери обслуговування зазвичай або відсутні, або потребують певної корекції.

Інвестиції надходять до економічно розвинутих територій, якими зазвичай є або обласні центри, або індустріально розвинуті місцевості. Так, 87,5 % з прямих іноземних інвестицій до Харківської обл. надійшло безпосередньо до м. Харкова. У Дніпропетровській обл. за обсягами інвестицій перші місця посідають міста Кривий Ріг (5177,1 млн дол. США або 64,7 % від усього обсягу прямих інвестицій в область) і Дніпропетровськ (2082 млн дол. США або 26 %). У Закарпатській обл. невідповідність за обсягами залучених прямих іноземних інвестицій коливається в діапазоні від 106150,6 тис. дол. США в Ужгородському районі (27,2 % від усього обсягу інвестицій) до 10877,6 тис. дол. США у Воловецькому районі (0,5 %). *Комплексний підхід до посилення інвестиційної привабливості аграрних територій на місцевому рівні, як правило, не застосовується.*

Для багатьох областей України (насамперед індустріально розвинутих регіонів Сходу), є характерним *невідповідність у розмірі заробітної плати у переважно промислових та аграрних районах.* Наприклад, у Донецькій обл. найвищі показники середньомісячної зарплати у мешканців розвинутих промислових міст (Красноармійськ – 5130 тис. грн, Новогродівка – 5065 тис. грн, Вугледар – 4921 тис. грн), а найменші показники характерні для територій з переважанням аграрного сектора та підприємств сфери обслуговування (Володарський район – 2018 тис. грн, Слов'янський район – 2065 тис. грн, Великоновосілківський район – 2075 тис. грн).

2. Недостатнім є стимулювання розвитку малого та середнього підприємництва на місцевому рівні.

Саме діяльність малого та середнього підприємництва створює на місцях значну кількість робочих місць. Наприклад, у Харківській обл. завдяки малому та середньому бізнесу створено переважну більшість робочих місць (у Богодухівському районі у 2011 р. завдяки діяльності підприємців було створено 74 % від усіх нових робочих місць). У Закарпатській області на місцевому рівні малі підприємства забезпечують зайнятість 18–55 % зайнятим працівникам від загальної кількості, середні – 18–70 %. Однак унаслідок світової економічної кризи та браку стимулів для ведення бізнесу на місцях *розвиток малого та середнього підприємництва фактично призупинився.*

3. Нестача регіональних ресурсів для реалізації обласних і місцевих проєктів.

Наприклад, у Харківській обл. під час підготовки до Євро-2012 обласною владою було розпочато значну кількість регіональних програм (розбудова інфраструктури м. Харкова, реконструкція старих лікарень і створення нових медичних центрів, забезпечення молодих сімей доступним житлом, розвиток дитячого спорту і дозвілля тощо). Проте подальша реалізація більшості зазначених програм вимагала до-

тацій з державного бюджету, оскільки їх виконання потребує значно більших ресурсів, ніж це можна забезпечити на місцевому рівні. Фінансові ресурси місцевих бюджетів Львівської обл. не дають змоги навіть сплатити за поставлені енергоносії та профінансувати оплату праці (загальна сума 206 млн грн), а невиконання доходної частини загального фонду області у 2012 р. сягнуло 105 млн грн.

4. Погіршення екологічної ситуації. Упровадження на промислових підприємствах та об'єктах ЖКГ еколого-орієнтованих та енергозберігаючих технологій (оновлення пило- та газоочисного обладнання, зменшення скидання не очищених стоків у водні об'єкти тощо) в усіх регіонах України проводиться не повною мірою. Актуальним є питання побудови заводів з переробки сміття і твердих побутових відходів (ТПВ) або, принаймні, модернізація існуючих сміттєзвалищ і полігонів. Наприклад, у Львівській обл. взагалі відсутні сміттєпереробні заводи, а наявне 671 сміттєзвалище перевантажене. Захоронення ТПВ на місцевому рівні здійснюється з порушенням нормативних вимог. Найбільш критична ситуація у містах Львів, Червоноград, Борислав, Трускавець, Стебник і Стрий.

5. Недостатній розвиток міжрегіонального, транскордонного, міжнародного регіонального співробітництва, що негативно впливає на внутрішню торгівлю, торгово-експортні операції. Зокрема, це стосується прикордонних областей сходу України (Донецька, Луганська, Харківська області), у яких є можливість швидкими темпами нарощувати експортовану продукцію до Російської Федерації. Не повною мірою в Україні задіяно потенціал розвитку внутрішнього міжрегіонального співробітництва, що створює сприятливі умови для залучення до процесів економічного зростання економічний потенціал периферійних (у т.ч. сільських територій).

Означені вище негативні тенденції регіонального розвитку зумовили нарощування тенденцій щодо «уособлення», прагнення до збереження «автономності» регіональних ринків, недопущення на внутрішній регіональний ринок «потенційних конкурентів» з інших регіонів країни. Така тенденція для України не є домінуючою, але її подальше нарощування може призвести до вкрай несприятливих соціально-економічних наслідків, у т.ч. зменшити місткість і сукупний попит на внутрішньому ринку регіонів, призвести до зменшення сукупного попиту на рівні загальнонаціонального внутрішнього ринку, що автоматично загальмує економічну і підприємницьку активність на місцях та в Україні в цілому.

Невід'ємною складовою стабілізації економічного зростання на місцевому рівні має стати економічна реінтеграція регіонів, формування єдиного консолідованого простору на регіональному рівні та

в межах країни. Дійсно, стабілізація економіки України залежить від високопродуктивного й ефективного розвитку її регіонів, а в межах регіонів – від економічного розвитку окремих територій (місцевостей). Усі складові цього процесу формують основу консолідованого господарського простору країни, у становленні якого провідну роль відіграють органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Економічна консолідація регіонів ґрунтується, насамперед при формуванні міцних економічних (виробничих, торговельних та ін.) зв'язків між територіями, у т.ч. на основі використання потенціалу міжрегіонального та міжмуніципального співробітництва, що становить фундамент так званої – «горизонтальної інтеграції», та поступового запровадження на цьому підґрунті міцних виробничих коопераційних зв'язків – основи економічної вертикальної інтеграції (на кшталт регіональних кластерів). У комплексі ці заходи формують єдиний господарський простір, місткий внутрішній ринок регіонів і країни в цілому.

Серед актуальних завдань регіонального економічного розвитку в Україні є відновлення втрачених у кризовий період господарських зв'язків, формування єдиного консолідованого економічного простору. Складовими цих процесів мають стати такі.

1. Розроблення та реалізація *спільних регіональних проектів*, залучення до їх виконання підприємств, розташованих на території регіону, на території сусідніх регіонів тощо. До таких проектів належать: будівництво житла; розбудова доріг і дорожньо-транспортної інфраструктури; спільне промислове освоєння ресурсів; розробка та освоєння регіональних туристичних маршрутів; виконання робіт із забезпечення екологічного балансу; проведення спільних соціальних і культурних заходів тощо.

2. *Інтенсифікація коопераційних зв'язків* між підприємствами, зокрема, як виробничих, так і щодо збуту. Основою такої кооперації може стати «ланцюг»: джерело сировини – виробництво – ринок збуту. Серед інструментів забезпечення міцності таких зв'язків – пільгове кредитування; державне замовлення (у т.ч. участь держави у відібраних за конкурсом інвестиційних проектах і контрактна схема їх реалізації); розміщення державних замовлень на постачання продукції для загальнодержавних потреб.

3. Поширення практики *тимчасового працевлаштування*, зокрема спираючись на громадські роботи, сферу благоустрою територій, проведення культурних і спортивних заходів, будівництво, здійснення сезонних робіт у сфері туризму та в сільському господарстві.

4. *Інтенсифікація внутрішнього регіонального співробітництва (між-регіонального, міжмуніципального)* завдяки активізації інноваційних

процесів і реалізації інноваційних проектів на регіональному (міжрегіональному рівні); розвитку трансферу технологій; науково-технічного співробітництва. Інструментами забезпечення цих заходів є розбудова регіональної мережі інноваційної інфраструктури – технополісів і технопарків, залучення іноземних інвестицій на реалізацію таких проектів через створення спільних підприємств, розроблення проектів технічної взаємодії.

5. *Посилення взаємодії, обмінів на міжрегіональному рівні у сфері культури, освіти, охорони здоров'я, туризму, рекреації.* Цей напрям можна забезпечити за рахунок укладання міжрегіональних (міжмуніципальних) угод про співробітництво у соціально-культурній сфері.

Розвиток міжрегіонального (та міжмуніципального) співробітництва є ефективним механізмом подолання анклавності регіональної економіки, дієвим важелем формування місткого регіонального та національного внутрішнього ринку, залучення до цих процесів економіки периферійних територій.

3. ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ МІЖРЕГІОНАЛЬНОГО ТА МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ЗА ПІДТРИМКИ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Нинішній місцевий розвиток в умовах реалій сучасної європейської регіональної політики (див. Дод. 1) зосереджується на розвитку ендogenous потенціалу та мобілізації місцевих активів. Саме ці пріоритети покладено в основу досягнення цілей Стратегії соціально-економічного розвитку Євросоюзу на період до 2020 р. «Європа 2020: Стратегія інтелектуального, стійкого й універсального зростання» (*Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*)⁵.

З огляду на це та враховуючи євроінтеграційний вектор зовнішньої політики України (ст. 11 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»⁶), розвиток інноваційних форм економічного зростання на місцевому рівні потребує інституційно-правової підтримки. Це підтверджується й тим, що практична реалізація в Україні нової регіональної політики передбачає *створення багаторівневої моделі стимулювання розвитку регіонів* – одночасно на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, що відзначено на засіданнях Ради регіонів від 21 лютого⁷ та 19 вересня⁸ 2012 року.

На сьогодні свою дієвість щодо підвищення економічного добробуту на місцях уже довели такі інноваційні форми як *міжрегіональне та міжмуніципальне співробітництво*. Проте у правовому плані є низка проблем щодо їх практичної реалізації. Так, *законами України не передбачена дефініція «міжрегіональне співробітництво»*. Натомість розпорядженням Кабінету Міністрів України затверджено план заходів щодо стимулювання міжрегіональної співпраці, кооперації та інтеграції⁹.

⁵ *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/investing-in-research-european-commission-europe-2020-2010.pdf>

⁶ *Про засади внутрішньої і зовнішньої політики* : закон України від 1.07.2010 р. № 2411-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – ст. 527.

⁷ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/23042.html>

⁸ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/25421.html>

⁹ *Про затвердження плану заходів щодо стимулювання міжрегіональної співпраці, кооперації та інтеграції* : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.09.2011 р. № 896-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/896-2011-%D1%80>

Довідково. У деяких законах України міжрегіональне співробітництво пов'язане з:

- реалізацією основних засад внутрішньої політики держави у сферах розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів (абзац 7 частини першої статті 4 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»¹⁰);
- спрямованістю середньострокових напрямів інноваційної діяльності держави на 2011–2021 рр. (частина третя ст. 5 Закону України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні»¹¹);
- передбаченням серед повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим і місцевих адміністрацій сприяння розвитку міжрегіонального співробітництва суб'єктів малого і середнього підприємництва (підпункт 3 частини першої ст. 9 Закону України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього бізнесу в Україні»¹²);
- функціонуванням центрального банку геофізичних даних відповідно до Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період 2030 року¹³;
- розробкою державних цільових програм (абзац 4 частини другої ст. 2 Закону України «Про державні цільові програми»¹⁴);
- функціонуванням банківських спілок та асоціацій (ст. 13 Закону України «Про банки і банківську діяльність»¹⁵) і т.д.

2. Законодавча невизначеність комплексу питань, пов'язаних з територіальною організацією влади, відповідно до принципів економічної самодостатності та доступності, зручності і відкритості управлінських і соціальних послуг споживачам цих послуг.

Довідково. Вітчизняні дослідники зазначають, що на сьогодні місце самоврядування в Україні становить архаїчну систему рад, що

¹⁰ Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : закон України від 1.07.2010 р. № 2411-VI // Відомості Верховної Ради. – 2010. – № 40. – ст. 527.

¹¹ Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні : закон України від 9.09.2011 р. № 3715-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 19–20. – ст. 166.

¹² Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні : закон України від 22.03.2012 р. № 4618-VI // Офіційний вісник України. – 2012 р. – № 30. – С. 55. – ст. 1101.

¹³ Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період 2030 року : закон України від 21.04.2011 р. № 3268-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 44. – ст. 457.

¹⁴ Про державні цільові програми : закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1621-15/print1329900667168462>

¹⁵ Про банки і банківську діяльність : закон України від 7.12.2000 р. № 2121-III (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2121-14/print1329900667168462>

організаційно і ресурсно неспроможні ефективно вирішувати питання місцевого розвитку та надавати населенню публічні послуги належної якості.

Регіональне самоврядування, яке в розвинутих європейських країнах слугує запорукою рівномірного та успішного економічного розвитку всієї держави, в Україні де-юре взагалі відсутнє. Надмірний поділ на дрібні територіальні громади та райони, їх неспроможність здійснювати ефективно місцеве самоврядування не дають змоги сьогодні провести в Україні реальну децентралізацію влади. Значна частина завдань, що за своєю природою мало б реалізувати місцеве чи регіональне самоврядування, виконують місцеві державні адміністрації або інші державні органи, що погіршує якість їх виконання¹⁶.

3. Відсутність центрального органу виконавчої влади, уповноваженого з комплексного вирішення питань міжрегіонального співробітництва.

Відповідно до пункту 4 Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України до функцій цього міністерства входять розроблення і здійснення у межах своїх повноважень заходів, спрямованих на розбудову інфраструктури регіонів, розвиток міжрегіонального економічного співробітництва¹⁷. Тобто йдеться лише про економічний аспект міжрегіонального співробітництва, що не включає у себе правовий та організаційний.

Разом з тим, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України повністю позбавлене відповідних повноважень у цій сфері, проте коло завдань цього Міністерства охоплює питання формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою та розвитку місцевого самоврядування¹⁸.

Крім того, практична діяльність Мінрегіону України засвідчує важливість фактора участі цього Міністерства у розв'язанні низки питань просторового планування, житлово-комунального господарства відповідно до міжрегіонального співробітництва в контексті виконання Плану заходів щодо реалізації Програми міжрегіонального і викор-

¹⁶ Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.parlament.org.ua

¹⁷ Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України : указ Президента України від 31.05.2011 р. № 634/2011 (зі змінами) // Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – С. 20. – ст. 1666.

¹⁸ Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : указ Президента України від 31.05.2011 р. № 633/2011 (зі змінами) // Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – С. 13. – ст. 1665.

донного співробітництва України і Російської Федерації на 2011–2016 роки¹⁹.

4. *Нерозвинутість інституційно-правових форм міжмуніципального співробітництва як низової ланки регіонального та міжрегіонального розвитку.*

Довідково. Європейська практика доводить, що найкращим засобом посилення потенціалу (ресурсної бази) територіальних громад є партнерство та співпраця, що і реалізується в процесі міжмуніципального співробітництва²⁰. Таке співробітництво є формою синхронізації зусиль відповідних органів місцевого самоврядування на певній території задля вирішення питань місцевого значення. Потенціал міжмуніципального співробітництва (далі – ММС) дозволяє покращити якість надання послуг для місцевого населення завдяки ефекту масштабу: чим більша кількість громадян користується певними послугами (або чим масштабнішими є ці послуги), то нижчими є витрати, пов'язані з їх наданням²¹.

Вітчизняне законодавство не містить дефініції «міжмуніципальне співробітництво», що створює перешкоди для реалізації цієї форми місцевого розвитку.

Довідково. Проблема відсутності поняття «міжмуніципальне співробітництво» у національному законодавстві поглиблюється тією обставиною, що процедура добровільного об'єднання територіальних громад за чинним законодавством України передбачає обов'язкове проведення місцевого референдуму. Так, відповідно до частини третьої ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за результатами місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл; таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна²²).

¹⁹ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://for-ua.com/politics/2012/03/06/192318.html>

²⁰ *Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід* : посібник / за ред. В. В. Толкованова. – К. : Видавництво «Крамар», 2011. – 261 с.

²¹ Демчишен В. Про деякі аспекти розвитку міжмуніципального співробітництва як інноваційного інструменту в реалізації державної регіональної політики в Україні / В. Демчишен, В. Толкованов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2326/>

²² Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print1343205274048352>

Діючі положення Бюджетного кодексу України, зокрема, частина 7 ст. 75 та ст. 101, передбачають можливість надавати лише певні ресурси для виконання спільних повноважень органів місцевого самоврядування, тобто без утворення спільних органів управління. Разом з цим вирішення потребує й питання *контролю* за виконанням таких повноважень.

Помітна недостатність державної підтримки розвитку міжмуніципального співробітництва (ММС). Так, на рівні державних програм ця форма об'єднання зусиль кількох органів місцевого самоврядування відображена фактично лише у Державній програмі розвитку транскордонного співробітництва на 2011–2015 роки²³. Неналежний рівень підготовки кадрового забезпечення реалізації проєктів ММС, на низькому рівні – обізнаність населення, громадськості про можливості потенціалу ММС щодо вирішення проблем місцевого регіонального розвитку.

Актуальність потреби у законодавчій підтримці механізму ММС була визначена на рівні вітчизняних практиків місцевого самоврядування під час роботи VII-ї Щорічної конференції малих міст України (26–27 червня 2012 року, м. Українка, Київська обл.)²⁴.

Довідково. Слід зазначити, що розбудова міжрегіонального й міжмуніципального співробітництва у практичній площині отримує підтримку на кшталт мікропроєктів, запроваджених у рамках Проєкту ЄС/ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду-II», дія якого розпочалася 7 червня 2011 р. Цей Проєкт спрямований на поліпшення умов життя місцевих громад і посилення управління за участі громадськості шляхом підтримки впровадження місцевих ініціатив, які відображені як «мікропроєкти» чи «проєкти громад», через надання невеликих грантів на принципах рівності, готовності працювати, сталості та принципу співфінансування витрат. Ці пріоритети розробляються організаціями громад (самоорганізованими мешканцями сільських територій) та спрямовуються в плани місцевого розвитку завдяки спільному прийняттю рішень. Загальна вартість усіх схвалених мікропроєктних пропозицій (станом на червень 2012 р.) становить близько 196,3 млн грн. Відповідно до домовленостей щодо співфінансування, мікропроєкти профінансовані з місцевого бюджету (44,9 %), 12,8 % якого становить внесок із сільського/селищного/

²³ Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011–2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 1.12.2010 р. № 1088 (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1088-2010-%D0%BF/print1329900667168462>

²⁴ Міжмуніципальне співробітництво – ефективний шлях до підвищення якості комунальних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slg-coe.org.ua/ua/news/22>

міського бюджету; 29,3 % – з районного бюджету і 2,9 % – з обласного бюджету. Середній внесок Проекту становив 46,5 %. У середньому, внесок організації громад у фінансування мікропроектів сягав 7,2 %. До того ж громадам вдалося залучити приватний сектор до співфінансування власних ініціативних пропозицій (1,3 %).

Схвалені мікропроекти можна розподілити за такими пріоритетами: 59 % спрямовані на енергозбереження, 21 % – на охорону здоров'я, 1 % – на розвиток комунального водопостачання, 4 % – на розвиток комунального транспорту, 1 % – на захист навколишнього середовища. Вигоду від реалізації мікропроектів отримали понад 1,2 млн осіб²⁵.

4. В Україні у багатьох Стратегіях регіонального розвитку бракує чітко визначених пріоритетів розвитку міжрегіонального співробітництва. Так, лише у стратегіях Кіровоградської, Миколаївської, Полтавської областей міжрегіональне співробітництво визначено як один з пріоритетів розвитку. До того ж у стратегіях Кіровоградської та Миколаївської областей ідеться лише про міжрегіональне міжнародне співробітництво²⁶.

Натомість Хмельниччина продемонструвала «відступ» у питанні використання потенціалу міжрегіонального співробітництва у стратегічному плані. Так, у Стратегії економічного та соціального розвитку Хмельницької обл. на 2004–2011 рр. серед стратегічних завдань регіональної політики передбачалося розширення міжрегіонального та міжнародного співробітництва²⁷. У нині чинній Стратегії регіонального розвитку Хмельницької обл. на 2011–2020 рр. цей пріоритет на рівні стратегічного не визначено (згадується лише у контексті: перетворення міста Хмельницький у міжрегіональний логістичний центр; включення туристичних об'єктів області у міжрегіональні та міжнародні туристичні маршрути; забезпечення співробітництва області із сусідніми країнами)²⁸.

²⁵ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cba.org.ua/one/ua/activities/microprojects>

²⁶ *Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні* : аналіт. доп. / С. О. Біла, Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко, В. І. Жук [та ін.] ; за ред. С. О. Білої . – К. : НІСД, 2011. – С. 19.

²⁷ *Стратегія економічного та соціального розвитку Хмельницької області на 2004–2015 роки*: затверджена рішенням XIII сесії Хмельницької обласної ради 15 вересня 2004 р. № 4-13/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oblrada.km.ua/doc/strategija2010.pdf>

²⁸ *Стратегія регіонального розвитку Хмельницької області на 2011–2020 роки* : затверджена рішенням Хмельницької обласної ради від 18.05.2011 р. № 24-4/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://adm.km.ua/doc/RD_Strategy_Khmelnytskyi_12052011_UA.pdf

5. *Відсутність професійних інституцій*, завданням яких є розроблення спільних програм, проектів, заходів регіонального розвитку; реалізація яких можлива, у т.ч. із залученням міжнародної технічної допомоги.

***Довідково.** Світова практика свідчить, що дієвими інституціями щодо стимулювання регіонального (місцевого) розвитку є агентства регіонального розвитку. Адже їх діяльність, наприклад, у Європі, добре зарекомендувала себе під час пошуку механізму оптимального поєднання державних, регіональних і місцевих інтересів з інтересами приватного сектора в межах окремої території на основі узгодження пріоритетів загальнонаціонального й регіонального розвитку, децентралізації та залучення громадськості до розв'язання нагальних проблем регіонального (місцевого) розвитку²⁹.*

В Україні на інституційно-правовому рівні агентствам регіонального розвитку (крім передбачення необхідності формування їх мережі як інфраструктури регіонального розвитку³⁰) й досі, на жаль, не приділяють належної уваги.

6. *Брак досвіду* у представників органів державної влади, місцевого самоврядування, неурядових організацій та бізнесу щодо розробки та реалізації проектів міжрегіонального та міжмуніципального співробітництва³¹, у т.ч. – через відсутність законодавчої підтримки меж їх здійснення; використання ресурсу громадських організацій, що спеціалізуються на цих питаннях; навчання спеціалістів регіону у регіонах-партнерах на договірних засадах тощо).

Відповідно до п. 3 Плану заходів щодо стимулювання міжрегіональної співпраці, кооперації та інтеграції, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 вересня 2011 р. № 896-р, було запроваджено практику щорічного проведення Форуму регіонів України. Проте цей механізм на практиці й досі залишається незадіяним.

²⁹ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/710/>

³⁰ *Концепція державної регіональної політики України* : указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001 // Офіційний вісник України. – 2001 р. – № 22. – С. 20. – ст. 983.

³¹ *Толкованов В. В.* Транскордонне співробітництво як інноваційна форма діяльності органів місцевого самоврядування / В. В. Толкованов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2012_10/zmist/R_4/02%20Tolkovanov.pdf

4. ОСОБЛИВОСТІ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ

Українське село насамперед слід розглядати як унікальний простір, де відбувається відтворення людського та соціального капіталу; місцевість, що пов'язана із збереженням історичної пам'яті та формуванням національних традицій. Сільські території відіграють важливу роль у вирішенні продовольчої проблеми та гарантуванні продовольчої безпеки країни; забезпечують постачання для переробної промисловості аграрної сировини; створюють навколо територій міст комфортну «зелену зону» (у т.ч. рекреаційну, туристичну) тощо. Саме тому забезпечення та стимулювання економічного зростання на рівні сільських територій набуває для сучасної України надзвичайного значення.

Забезпечення стабільного економічного зростання на рівні сільських територій гальмується наявністю системних проблем у сфері економічного, соціального, екологічного розвитку села, низьким рівнем інфраструктурного забезпечення сільських територій. Разом з тим, консервація системних соціально-економічних проблем розвитку сільських територій посилює дисбаланси розвитку регіональної економіки, ускладнює формування конкурентоспроможних регіональних комплексів, що, в ідеалі, мають органічно поєднувати економіку міста, приміських територій та економіку села.

До найважливіших системних проблем, що гальмують розвиток сільських територій, економічне зростання на місцевому рівні слід віднести:

- *застарілі методи господарювання на селі* (у т.ч. збереження ручної праці; застаріле технічне оснащення, високий рівень амортизації основних фондів, відсутність розвинутих відносин сільськогосподарської та кредитної кооперації, брак в Україні сучасних агропромислових кластерів і надто повільний розвиток міжгалузевих кластерних об'єднань), що гальмує процеси структурної модернізації економіки села, перешкоджає стабільному розвитку сільських територій та досягненню збалансованого просторового розвитку;

- *низький рівень диверсифікації економіки села*. На регіональному рівні, як правило, для сільської місцевості традиційним стало домінування монофункціонального сільськогосподарського виробництва. З огляду на спеціалізацію підприємств переробної промисловості (у т.ч. підприємств харчової промисловості, розташованих у сільській місцевості), слід відзначити їх орієнтацію на використання місцевої сировини та орієнтацію на першочергове задоволення потреб місцевого,

регіонального ринку. Монофункціональна орієнтованість економіки сільських територій знижує конкурентоспроможність, зумовлює деформації попиту та пропозиції на місцевих регіональних ринках, гальмує структурну модернізацію регіональних економічних комплексів;

- *нарощування структурних диспропорцій сільськогосподарського виробництва, у т.ч. при виробництві продукції рослинництва – тваринництва.* З одного боку, означені структурні диспропорції пов'язані з моноструктурною спеціалізацією агрохолдингів, орієнтованих переважно на виробництво стандартизованої товарної сільськогосподарської продукції (рапс, соняшник, зернові культури, цукровий буряк, кукурудза тощо), а з другого – із диференціацією товарної спеціалізації домашніх і фермерських господарств, що функціонують у сільській місцевості. Адже трудомістке виробництво сільськогосподарської продукції зосереджене переважно в особистих селянських господарствах, які вирощують понад 90 % овочів і картоплі від загального обсягу їх виробництва й утримують понад 66 % поголів'я великої рогатої худоби і понад 55 % поголів'я свиней³². Такі диспропорції зумовлюють позитивну динаміку експорту української сільськогосподарської сировини (у т.ч. технічних культур) на світові ринки та позитивну динаміку імпорту продуктів харчування до України;

- *високий рівень енергетичної залежності економіки села*, що загострює проблему конкурентоспроможності сільських територій. Насамперед ідеться про енергозабезпечення процесів посівної та жнив, збирання врожаю; традиційно актуальною для села залишається проблема енергозабезпечення функціонування бюджетних установ, розташованих на території села (школи, лікарні, ФАПи тощо). Ця проблема загострюється через високий рівень зношеності енергетичних систем, незадовільне технічне оснащення систем енергозабезпечення та енергозбереження; відсутність на селі технічних можливостей щодо практичного використання наявних (на місцевому рівні) альтернативних енергетичних ресурсів і ресурсів відновлювальної енергетики (у т.ч. сонячної та вітрової енергетики, використання відходів сільськогосподарського виробництва тощо).

- *соціальні проблеми на селі, зокрема демографічна криза.* У більшості українських сіл швидкими темпами відбуваються процеси старіння та депопуляції населення, спостерігається стрімке зниження, а то й повна втрата, репродуктивного потенціалу природного відтворення людських ресурсів. Так, протягом 1991–2010 рр. сільське населення

³² Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

України зменшилося на 2,5 млн осіб (14,9 %) і на початок 2011 р. становило 14,3 млн осіб (31,3 % від загальної кількості населення, що проживає на території України). Посилюється тенденція до знелюднення сіл. За період 2001–2010 рр. з державного обліку щорічно знімалося по 20 сільських населених пунктів, а на початок 2011 р. майже 14 % українських сіл налічували до 50 мешканців³³.

• *деформації у політиці доходів на селі*, що характеризуються, насамперед, низькими показниками рівня оплати праці та відсутністю стабільних гарантій працевлаштування (зокрема для молоді); натуралізацією доходів селян (у т.ч. унаслідок переважання у структурі споживання селян продукції з підсобних домашніх господарств); високі показники тіньової зайнятості тощо.

Довідково. У структурі доходів населення питома вага заробітної плати за період існування незалежної України коливалася між 40,8 і 50,6 %; питома вага соціальних трансфертів (пенсії, стипендії, соціальні допомоги, надані готівкою тощо) на рівні 25,9–38,4 %. Натомість питома вага доходів, одержаних населенням від користування власністю (у т.ч. землею), перебувала на рівні 2,9–6,2 %; питома вага прибутку та змішаного доходу становила 14–15 % у загальній структурі сукупних доходів населення України.

Саме тому вагомий вплив на рівень добробуту домогосподарств в Україні має наявність особистих підсобних господарств. За підсумками 2011 р. земельні ділянки мають у своєму користуванні понад 55 % українських домогосподарств (у містах – 36 %, на селі – майже всі домогосподарства). Худобу, птицю і бджіл утримують 30 % домогосподарств, у містах – 9 %, на селі – 78 % домогосподарств³⁴. Підсобне (та присадибне) господарство традиційно залишається одним із базових джерел формування сукупних доходів для сільських домогосподарств. Така тенденція, з одного боку, розглядається як традиційна для села, а з іншого – свідчить про збереження тенденцій щодо натуралізації доходів, гальмує розвиток товарно-грошових відносин і зменшує питому вагу грошових доходів у структурі сукупних доходів сільських домогосподарств.

Основою економічного розвитку села є земельні ресурси. Станом на 2011 р. у користуванні особистих селянських господарств для веден-

³³ Литвин В. М. Стенограма виступу на парламентських слуханнях «Земля в українській долі»: ситуація у земельній сфері, законодавче забезпечення земельних відносин та практика його реалізації». 23.03.2011 р. / В. М. Литвин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl2303111.htm

³⁴ Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

ня товарного сільськогосподарського виробництва використовувалося 2841,8 тис. га, а для ведення особистого селянського господарства – 2873,9 тис. га. При цьому **для більшості сільських домогосподарств традиційним залишається дрібнотоварне сільськогосподарське виробництво**. Більше половини домогосподарств на селі користуються земельними ділянками площею до 1 га; чверть домогосподарств – земельними ділянками площею від 1 до 5 га; 12 % сільських домогосподарств – земельними ділянками площею 5–10 га, а понад 10 га землі в Україні використовують лише 6 % сільських домогосподарств³⁵.

За такої структури землекористування особисті селянські господарства традиційно мають проблему нестачі фінансових ресурсів (у т.ч. для організації виробництва, переробки, збуту та зберігання виробленої продукції) як основи підвищення її товарності. Поряд із цим, більш ніж для половини селянських домогосподарств виробленої продукції вистачає лише для ведення особистого підсобного господарства. Така ситуація актуалізує питання щодо *вдосконалення форм господарювання на селі*.

В Україні (за підсумками 2011 р.) працювало 7769 господарських товариств, 41488 фермерських господарств, що обробляли 4340,8 тис. га сільськогосподарських угідь (у т.ч. 4220,2 тис. га ріллі); 191 виробничий і 761 обслуговуючий кооперативи; 322 державних сільськогосподарських підприємства та 1721 сільське споживче товариство³⁶. За експертними оцінками, лише 1 % особистих селянських господарств в Україні охоплено кооперацією (у Польщі – понад 50 %). Водночас усебічний розвиток споживчої, збутової, обслуговуючої та, врешті-решт, виробничої кооперації – це реальний, апробований у світі шлях, що дає змогу об'єднати обмежені ресурси (матеріальні та фінансові), підвищити товарність сільськогосподарського виробництва, активізувати економічну активність на сільській території та, відповідно, підвищити грошову складову сукупних доходів мешканців села та добробут селян.

Важливою умовою забезпечення стабільного економічного зростання на селі є наявність розвинутої інфраструктури сільських територій: транспортної, житлово-комунальної, соціальної, освітньої, охорони здоров'я, інформаційно-комунікаційної тощо.

1. *Недосконалість дорожньо-транспортної інфраструктури, відсутність належного обсягу доріг із твердим покриттям та регулярно-*

³⁵ Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

³⁶ Там само.

го транспортного сполучення зумовлюють низький рівень локальної доступності сільських територій, що гальмує зростання економічної активності, знижує інвестиційну привабливість, конкурентоспроможність економіки села, заважає налагодженню стабільних виробничо-коопераційних зв'язків на рівні «місто-село», ускладнює процеси досягнення в Україні збалансованого просторового розвитку.

Довідково. В Україні станом на 01.01.2012 р. 1087 сільських населених пунктів не мали регулярного автобусного сполучення, із них 109 не мали доріг із твердим покриттям (за оцінками, для розв'язання цієї проблеми необхідно збудувати 386,4 км шляхів).

Найбільша кількість сільських населених пунктів, що не мають під'їздів із твердим покриттям, у Чернігівській (38), Одеській (21), Харківській (16) та Сумській областях (13 населених пунктів).

Для завершення будівництва під'їздних шляхів до сільських населених пунктів слід вирішити низку питань, у т.ч.: забезпечити фінансування цього будівництва (за оцінками – це приблизно 977 млн грн); гарантувати позитивне вирішення органами місцевого самоврядування питань щодо відведення земельних ділянок (постійного або тимчасового користування) для будівництва означених під'їздів до сільських населених пунктів³⁷.

Розбудова сучасної транспортної інфраструктури є однією з найважливіших складових створення сприятливого середовища для стимулювання економічного зростання на місцевому рівні; невід'ємною складовою нової регіональної політики, спрямованої на відродження та комплексний соціально-економічний розвиток сільських територій.

2. На досить низькому рівні в Україні перебуває розвиток інфраструктури житлово-комунального господарства у сільських населених пунктах.

Довідково. Послугами централізованого водопостачання в Україні у середньому забезпечено лише 25,3 % від загальної кількості населених пунктів, у яких проживає 63,9 % населення країни. Централізоване водопостачання мають 6298 сіл, що становить 22,1 % від їх загальної кількості. Понад 3558 тис. осіб сільського населення (24,6 % від загальної кількості сільських мешканців) мають доступ до послуг централізованого водопостачання. Краща ситуація у цій сфері склалася для селищ міського типу, 769 з яких (86,9 % від загальної кількості) мають доступ до централізованого водопостачання. Отже, понад 2841 тис. населен-

³⁷ Офіційний сайт Укравтодору України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukravtodor.gov.ua>

ня селищ міського типу, що становить 72,2 % від загальної кількості їх мешканців, мають доступ до послуг централізованого водопостачання. Для порівняння, рівень забезпечення міст України послугами централізованого водопостачання становить 99,6 % (457 міст, населення яких становить 22972 тис. чоловік, що становить 83,3 % від загальної кількості міських мешканців³⁸.

Невтішні показники щодо забезпечення сільських територій послугами централізованого водовідведення та централізованого теплопостачання. Так, послугами централізованого водовідведення в Україні користуються 727 сіл, що становить 2,6 % від їх загальної кількості, з чисельністю населення 1784 тис. осіб (тобто, 1,8 % від загальної кількості сільських мешканців) та 512 селищ міського типу, що становить 61,2 % від їх загальної кількості, з чисельністю населення 1794 тис. осіб (тобто, 45,6 % від загальної кількості населення, що проживає у селищах міського типу. Щодо централізованого теплопостачання, то лише 92 села (0,3 % від їх загальної кількості) та 173 селища міського типу (19,5 % від їх загальної кількості) забезпечені такими послугами. Відповідно, доступ до централізованого теплопостачання має 41 тис. сільського населення (21,6 % від загальної кількості сільських мешканців) та 231 тис. населення селищ міського типу (26,9 % від їх загальної кількості). Повільними темпами розв'язується проблема газифікації сільських територій. На кінець 2011 р. в Україні газифіковано понад 43 % сільських населених пунктів³⁹.

Ситуацію щодо розвитку інфраструктури житлово-комунального господарства у сільських населених пунктах, забезпечення сільських територій послугами централізованого водовідведення та централізованого теплопостачання, газифікації тощо, їх вплив на сільський розвиток не можна оцінити однозначно.

З одного боку, історично склалося, що проблеми централізованого водопостачання, а тим більше централізованого водовідведення та теплопостачання, не розглядаються як пріоритетні для розвитку сільських територій (особливо це стосується сільських населених пунктів, розташованих у віддалених, периферійних та гірських територіях).

Для економічно слабких сільських громад утримання об'єктів житлово-комунального господарства та реалізація інфраструктурних

³⁸ *Офіційний сайт* Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>; *Офіційний сайт* Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua>

³⁹ *Офіційний сайт* Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua>

проектів традиційно є збитковими. Вважається, що за умов наявності на території сільських поселень достатньої кількості природних ресурсів місцевого походження (ліси, підземні води, річки тощо) розбудова мережі централізованого водопостачання, тепlopостачання та водовідведення є недоцільною.

Водночас реалії ХХІ ст. свідчать – для територій, на яких для людини не створено комфортних умов проживання, систематично не вирішуються елементарні питання побуту, відсутнє комфортне середовище для життєдіяльності, характерним стає міграція молоді та трудових ресурсів; нарощування демографічних проблем (старіння населення тощо), а зрештою – відтік капіталів та інвестицій. Такі території швидко стають депресивними. Поряд із цим, у ХХІ ст. економіка всіх країн (та економіка регіонів країн) відчуває загострення проблеми ресурсного забезпечення економічного розвитку. Отже, масове спалювання деревини, ресурсів лісового господарства для опалення сільських будинків, як і забруднення місцевих водоймищ і підземних вод стічними водами, забруднення земель і підземних вод внаслідок зберігання (у т.ч. не-санкціонованого) твердих побутових відходів і відходів, що виникають через інтенсивне ведення особистого селянського господарства, означатиме у перспективі обмеження ресурсної бази економічного розвитку не тільки для сільських територій, а й для регіональної, національної економіки країни в цілому.

5. КОМПЛЕКСНИЙ ПІДХІД ДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ СТИМУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО ТА МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

У ринковій системі серед найважливіших умов запровадження ефективної регіональної політики та досягнення стабільного соціально-економічного зростання на регіональному (та місцевому) рівні визнано розробку та впровадження універсальних механізмів стимулювання економічного зростання. Сфера впливу означених механізмів поширюється на рівень місцевого економічного розвитку, на рівень регіонального розвитку, а у кінцевому підсумку, у вигляді позитивного синергетичного ефекту проявляється на рівні національної економіки в цілому. До складу механізмів стимулювання регіонального та місцевого економічного розвитку слід віднести⁴⁰:

І. Організаційно-управлінський механізм реалізації Стратегії місцевого соціально-економічного розвитку. Він передбачає:

- розроблення і реалізацію на основі Стратегії програмних і нормативних документів, що включають План реалізації стратегії регіонального розвитку, місцеві щорічні програми соціально-економічного та культурного розвитку, програми охорони довкілля, цільові програми тощо, які розробляються на основі створення взаємопов'язаної системи прогнозних і програмних документів розвитку локального/регіонального/ державного рівнів; їх узгодження з генеральними планами територіального розвитку на місцевому, регіональному та національному рівнях;
- запровадження індикативного планування (прогнозування) базових параметрів місцевого соціально-економічного розвитку;
- координацію заходів місцевої політики, чіткий розподіл повноважень, усунення дублювання при прийнятті управлінських рішень у сфері місцевого розвитку;
- регулярний моніторинг усіх сфер і заходів місцевого розвитку;
- здійснення державного контролю за виконанням стратегій регіонального розвитку, врахування структурних зрушень на місцевому (регіональному/локальному) рівні, коригування дії (застосування) механізмів регіонального розвитку (у т.ч. угод регіонального розвитку)

⁴⁰ При підготовці параграфа використано спільні напрацювання співробітників відділу секторальної економіки (щодо переваг кластеризації та кооперації на місцевому, регіональному рівні) та відділу регіонального розвитку НІСД.

та їх оптимальне пристосування до умов, що змінюються (внаслідок впливу дії екзогенних та ендегенних чинників).

Практичне впровадження організаційно-управлінського механізму гальмується нині через застарілість чинної Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року⁴¹. Реальним кроком для розв'язання цієї проблеми є осучаснення зазначеної Стратегії.

II. Фінансово-бюджетний та інвестиційний механізм, що надає змогу залучати додаткові кошти до фінансування проектів місцевого розвитку, а також оптимально використовувати кошти місцевого і Державного бюджетів. Водночас, за рахунок задіяння нових інструментів ресурсного забезпечення регіонального, місцевого розвитку – інституту муніципальних цінних паперів, Державного фонду регіонального розвитку, інвестиційних субвенцій – органи місцевого самоврядування зможуть повноцінно реалізовувати політику місцевого розвитку, здійснювати прогнозування цих процесів на середньостроковий період.

Практичне впровадження фінансово-бюджетного механізму гальмується відсутністю законодавчих норм, які б спрощували процедуру випуску муніципальних цінних паперів, конкретизували напрямки використання Державного фонду регіонального розвитку і надавали перевагу при відборі проектів для фінансування тих, що сприяють розкриттю внутрішнього потенціалу територій, деталізували механізм надання, використання і повернення (у разі неефективного використання) інвестиційних субвенцій.

III. Організаційно-економічні механізми передбачають комплексне задіяння для стимулювання регіонального та місцевого розвитку потенціалу державно-приватного партнерства, кооперації, міжрегіонального та міжнародного співробітництва, інших механізмів, зорієнтованих на активізацію місцевої економічної ініціативи, стимулювання економічного зростання в регіоні та досягнення на цій основі рівномірного та інтегрованого просторового розвитку.

Використання організаційно-економічних механізмів сприяє вдосконаленню можливостей для місцевих виробництв щодо впровадження нових видів діяльності, які ґрунтуються на освоєнні місцевої сировини; розширенні ємкості внутрішнього ринку регіону; забезпеченні входження на місцевий ринок іноземних інвесторів; збільшенні обсягів власних ресурсів підприємств для інвестування; сприянні модерніза-

⁴¹ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року : постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001 . – Офіційний вісник України. – 2006 р. – № 30. – С. 36.

ції основних фондів і запровадженні енергозберігаючих технологій на місцях.

1. Механізм державно-приватного партнерства дасть змогу ефективно розв'язати проблему обмеженості ресурсів на місцевому рівні, сприятиме активізації місцевого соціально-економічного розвитку на основі поєднання зусиль держави, бізнесу, органів публічної влади, громадськості. Система договірних відносин між приватним і державним (комунальним) партнером має спрямовуватися на виконання конкретного суспільного завдання, поліпшення життя людини у кожному місті, селі, селищі.

Партнерська система відносин між державою та приватними структурами дозволить залучити додаткові інвестиційні ресурси, оптимально розподілити ризики, відповідальність і винагороду між усіма учасниками, сприятиме налагодженню довгострокового співробітництва.

Механізми державно-приватного партнерства на місцевому рівні доцільно використати при будівництві (реконструкції, модернізації) мережі газо- і теплопостачання, водопостачання, водовідведення, розвитку житлового будівництва; процесі під час розбудови об'єктів дорожнього господарства та інфраструктури галузі охорони здоров'я; в процесі видобутку та переробки корисних копалин; у процесі екологізації регіонального розвитку (будівництво очисних споруд, переробка твердих побутових відходів тощо).

Механізм державно-приватного партнерства передбачає використання різних його форм – *концесії, орендних відносин, лізингу, угоди про розподіл продукції, договору щодо управління державним і комунальним майном, договору про спільну діяльність* тощо.

Практичне впровадження механізму державно-приватного партнерства гальмується через відсутність підтримки цього механізму на місцевому рівні.

2. Механізм кооперації сприятиме комплексному використанню переваги виробничої, обслуговуючої та споживчої кооперації для збільшення трудових доходів (фермерів, кустарів, ремісників, осіб, що надають соціально-побутові, культурні та інтелектуальні послуги); сприяє економії членами кооперативів власних коштів під час купівлі товарів (послуг), матеріально-технічних ресурсів, житла; задовольняє потреби членів кооперативів як споживачів і підвищує на цій основі економічну активність на місцевому, регіональному рівні, добробут мешканців регіону (у т.ч. фермерів, дрібних товаровиробників, представників малого бізнесу, самозайнятого населення).

Упровадження *механізму кооперації* передбачає розроблення регіональної програми розвитку кооперативного руху; підвищення кваліфі-

каційних знань про сільськогосподарську кооперацію (організацію на постійній основі тренінгів, семінарів і курсів для керівників і працівників сільськогосподарських підприємств, фермерів, селян); розроблення єдиного інформаційно-просвітницького інтернет-ресурсу, який містив би нормативно-правову базу щодо створення та регулювання діяльності сільськогосподарських кооперативів, розроблення навчально-практичних матеріалів, збірників і посібників з розвитку кооперативного руху на селі; інформаційні матеріали щодо вітчизняного та світового досвіду сільськогосподарської кооперації.

Довідково. 26 вересня 2012 р. в с. Підлісне Олександрівського району Кіровоградської обл. відбувся діалог з громадою, яка братиме участь у впровадженні нового компонента «Економічний розвиток сільських територій», що здійснюється в рамках проекту ЄС/ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду-II». Громадська організація «Підлісненське самоврядування – крок у майбутнє» разом з громадським об'єднанням «Гурівка майбутнього» (с. Гурівка Долинського району) здобули перемогу в конкурсі і стали одними з перших пілотних громад, де розпочнеться робота зі створення сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу. Діяльність цієї інституції спрямована на розв'язання основних проблем місцевих аграріїв: усунення перекупників при закупівлі молока (сільськогосподарської продукції) у виробників (членів громади); підвищення доступу безпосередніх товаровиробників сільськогосподарської продукції до ринків збуту; спрощення процедур налагодження реалізації великої кількості овочів і фруктів, вироблених селянами на місцевих ринках; розвиток (облаштування) відповідної інфраструктури та обладнання⁴².

Практичне впровадження механізму кооперації гальмується через недосконалість розвитку коопераційних відносин (зокрема, відсутність законодавчих норм, які б захищали місцевого виробника, створювали сприятливі умови для надходження інвестицій, підтримували конкурентне середовище). Віднайдення нових інституційних інструментів для задіяння механізму кооперації передбачає розробку і прийняття Закону України про фінансово-організаційну кооперацію на місцевому рівні.

3. Механізм кластеризації задіяний для розвитку базових галузей регіональної економіки. Розвиток регіональних кластерів збільшить випуск кінцевої продукції, сформує на регіональному рівні «точки зростання» та «ареали економічного розвитку» (як центри тяжіння та

⁴² [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cba.org.ua/ua/news/1758-2012-09-25-10-30-28>

стимулювання економічної активності на місцевому, регіональному рівні); кластеризація зорієнтована на сприяння реалізації структурно-інноваційних зрушень, розв'язання проблем імпортозаміщення та створення нових робочих місць.

Механізм кластеризації дасть змогу здійснити *синхронізацію структурних реформ регіональної та місцевої економіки*; сприятиме розвитку внутрішньорегіональної та міжрегіональної кооперації в процесі випуску кінцевої продукції; активізує розвиток внутрішнього ринку та надає вагомі конкурентні переваги місцевим товаровиробникам.

Системний підхід до застосування переваг кластерної форми організації виробництва потребує розроблення концепції розвитку регіональних кластерів; сприяння підвищенню ефективності співпраці на регіональному рівні в системі «освіта – наука – виробництво»; сприяння розміщенню державного замовлення на продукцію ефективно працюючих регіональних аграрних кластерів, продукція яких відповідає європейським вимогам (стандартам) екологічності, якості та безпеки споживання; розроблення системи заходів щодо фінансового стимулювання кластерних ініціатив у регіоні; розвитку соціальної та виробничої інфраструктури регіону, в якому має функціонувати регіональний кластер; створення веб-сайту та єдиної інформаційної бази з інформацією про існуючі в регіоні кластери; організації та проведення тематичних конференцій, семінарів і «круглих столів» для зацікавлених осіб, чинних і потенційних учасників кластеру, із залученням фахівців відомих вітчизняних та зарубіжних діючих кластерних об'єднань.

Практичне впровадження механізму кластеризації на місцевому (регіональному) рівні гальмується через відсутність:

- законодавчого визначення поняття «кластер», законодавчого унормування процедури функціонування кластерів;
- популяризації сучасних світових, у т.ч. європейських підходів щодо використання кластерних схем для стимулювання економічного зростання на місцевому рівні.

4. Механізми інфраструктурного забезпечення розвитку місцевого аграрного ринку орієнтовані на налагодження гарантованого збуту сільськогосподарської продукції, підвищення якості обслуговування споживачів на основі ефективного використання наявних місцевих ресурсів.

Практичному впровадженню цього механізму перешкоджає:

- нерозвинутість місцевих ринків збуту сільськогосподарської продукції, заготівельних пунктів на селі;
- відсталість інфраструктури роздрібної торгівлі від визначених соціальних стандартів;

- обмеженість на місцевому, регіональному рівні *сфери дії товарної біржі* для налагодження/забезпечення збуту сільськогосподарської продукції та зниження цінових ризиків виробництва і торгівлі сільськогосподарською продукцією;

- нерозвинутість системи зберігання та переробки продукції шляхом скорочення строків узгодження та інших дозвільних процедур щодо землевідведення, будівництва та введення в експлуатацію елеваторів, складських приміщень і баз зберігання продукції, інших об'єктів інфраструктури аграрного ринку в регіонах.

5. Механізм стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу, активізації підприємництва, що заохочує місцеву економічну ініціативу, сприяє збільшенню виробництва товарів і послуг, насиченню внутрішнього ринку; гарантує створення нових робочих місць, зростання самозайнятості та зменшення безробіття. Розвиток малого та середнього бізнесу в регіоні – основа зростання добробуту населення, збільшення прошарку середнього класу та формування соціального капіталу (див. Дод. 2).

Практичне впровадження механізму стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу гальмується через:

- наявність бар'єрів для розвитку малого підприємництва на регіональному та місцевому рівнях (зокрема, у сільській місцевості);

- відсутність на місцевому рівні стимулювання малого підприємництва до розвитку інноваційної діяльності;

- невикористання сучасною соціальною сферою вітчизняного місцевого самоврядування та бізнесу надбань світової практики з питань забезпечення власної економічної спроможності шляхом віднайдення «прихованих» резервів;

- нерозвинутість інформаційного забезпечення малого підприємництва на місцевому рівні.

6. Механізм співробітництва регіонів: міжнародного (у т.ч. транскордонного), міжрегіонального та міжмуніципального.

Механізм міжнародного співробітництва сприяє створенню у регіоні спільних підприємств і залученню іноземних інвестицій; розвитку міжнародних транспортних коридорів і транспортно-логістичних центрів; активізації експортно-імпортних операцій, розвитку зовнішньої торгівлі; дає змогу налагодити ефективну міжнародну співпрацю з трансферу інноваційних технологій та ноу-хау.

Механізм міжнародного співробітництва стимулює розвиток ринку освітніх та інформаційно-комунікаційних послуг, розвиток Інтернет-технологій; сприяє розв'язанню актуальних для регіону екологічних проблем і налагодженню ефективної міжнародної співпраці з міжна-

родної трудової міграції, культурного обміну, розвитку ринку туристичних послуг.

Механізм міжрегіонального співробітництва спрямовує систему державного управління регіональним розвитком на оптимізацію використання наявних у регіоні ресурсів, розширення ємкості внутрішнього ринку, сприяння створенню нових робочих місць і розв'язання спільних для регіонів проблем (у т.ч. проблем локальної доступності; формування розвинутої транспортної, комунікаційної, інформаційної інфраструктури).

Міжрегіональне співробітництво сприяє ефективному розв'язанню спільних проблем регіонів, є чинником формування консолідованого господарського простору країни.

Механізм міжмуніципального співробітництва є, за досвідом європейських країн, найкращим засобом посилення потенціалу (ресурсної бази) територіальних громад завдяки партнерству та співпраці. Результат міжмуніципального співробітництва – синхронізація зусиль відповідних органів місцевого самоврядування на певній території заради вирішення питань місцевого значення. Інший результат міжмуніципального співробітництва – логічне розв'язання проблем відсутності оптимального розподілу функцій та ресурсів між центром/регіоном і громадою та недосконалості кордонів між громадами.

Практичне впровадження механізму співробітництва регіонів гальмується через відсутність:

- стратегічних орієнтирів реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування;
- законодавчого унормування питань міжрегіонального та міжмуніципального співробітництва;
- нових інституційних інструментів для практичного впровадження цих процесів⁴³;
- належного складу фахівців у органах влади та місцевого самоврядування, розвинутого громадянського суспільства;
- популяризації форм міжнародного, міжрегіонального та міжмуніципального співробітництва серед населення, громадських інституцій, бізнесу.

IV. Інституційні механізми стимулювання економічного зростання на місцевому (регіональному) рівні системно поєднують:

- *механізм стандартизації та сертифікації, захисту інтелектуальної власності та дотримання авторського права* щодо продукції (послуг), які виробляються (надаються) в регіоні, досягнення їх відповід-

⁴³ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/810/>

ності міжнародним, у т.ч. європейським, стандартам, нормам якості та безпеки (стандартам *ISO* та ін.).

Практичне впровадження означеного механізму на регіональному рівні гальмується через:

- недостатнє поширення принципів добровільності стандартизації та обов'язкової сертифікації лише об'єктів з найвищим ступенем ризику, що визнані світовою практикою⁴⁴ (на відміну від добровільності використання стандартів у світовій практиці та обов'язкової сертифікації в країнах ЄС лише об'єктів з найвищим ступенем ризику⁴⁵);
- застарілість окремих норм Закону України «Про авторське право і суміжні права»;
- *механізм правового забезпечення* формування єдиного правового поля для здійснення всіх видів економічної діяльності (не заборонених законодавством України) та комплексної реалізації ресурсного потенціалу регіону (області) суб'єктами господарювання; дотримання законності, прав і свобод громадян як основи формування демократичного суспільства, соціально-орієнтованої ринкової економіки.

Практичне впровадження означеного механізму, у т.ч. з огляду на можливість співробітництва регіонів у даній площині гальмується через:

- нерозвинутість практики забезпечення рівності сторін (влади-бізнесу, громадських організацій) у виборі альтернативних варіантів поведінки в місцевому управлінні через недостатнє використання концесійних та інвестиційних угод, неефективне використання державної/комунальної власності тощо;
- недосконалість нормативно-методичної документації щодо класифікації об'єктів державної регіональної політики, використання статистичних показників, кадастрових систем та інших державних інформаційних баз даних для моніторингу і регулювання розвитку адміністративно-територіальних одиниць;
- низький стан правової культури населення та у сфері публічної служби;
- низький рівень розвитку нормативно-правової бази взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів публічної влади, зокрема у питаннях розробки та реалізації проектів, розрахованих

⁴⁴ *Про стандартизацію* : закон України від 17.05.2001 р. № 2408-III (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України, 2001. – № 31. – ст. 145; *Про стандартизацію і сертифікацію* : декрет Кабінету Міністрів України від 10.05.1993 р. № 46-93 (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України, 1993. – № 27. – ст. 289.

⁴⁵ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vlasnasprava.info/ua/dozvil/standard.html?_m=publications&_t=rec&id=10163

на вирішення питань місцевого значення з урахуванням комплексного бачення стратегічного розвитку регіону;

- недосконалість нормативно-правових процедур розбудови «цифрової економіки» регіону та незабезпеченість дотримання правил щодо захисту персональних даних;

- *механізм задіяння потенціалу місцевого самоврядування* для стимулювання громадської активності та сприяння формуванню активної громадянської позиції мешканців регіону в процесі стимулювання економічного зростання на місцевому рівні.

Практичне впровадження механізму задіяння потенціалу місцевого самоврядування як невід'ємної умови стимулювання економічного зростання на місцевому рівні гальмується:

- законодавчою незабезпеченістю самостійності місцевого самоврядування відповідно до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування;

- відсутністю належного запровадження на законодавчому рівні принципу *субсидіарності* в діяльності вітчизняного місцевого самоврядування як зосередження діяльності органів місцевого самоврядування на якісному забезпеченні надання послуг мешканцям територіальних громад;

- надзвичайно уповільненим процесом самоорганізації населення, залучення активної частини жителів до управління місцевими справами (у т.ч. – через відсутність унормованого механізму муніципального співробітництва);

- недостатнім впливом територіальної громади на процеси стимулювання економічної активності на місцевому рівні;

- *механізм інформаційного забезпечення*, орієнтований на формування сучасного, відкритого інформаційного та комунікаційного середовища; підвищення доступності, достовірності, якості інформаційних ресурсів, поширення даних про область та її культурно-історичну спадщину, людський науковий, економічний, експортний та інвестиційний потенціал як основу залучення громадськості, потенційних інвесторів і бізнес-партнерів для реалізації завдань забезпечення стабільного економічного зростання на місцевому рівні.

Практичне впровадження механізму співробітництва регіонів у сфері інформаційного забезпечення регіонального та місцевого економічного розвитку гальмується через недостатність/недосконалість:

- розвитку місцевої «цифрової економіки»;

- взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства, бізнес-партнерами з питань розробки та реалізації місцевої (регіональної/локальної) політики;

– залучення потенціалу інституцій громадянського суспільства до проведення аналітичних досліджень з питань місцевого економічного розвитку, виявлення кращих практик управління у цій сфері, налагодження обміну досвідом між зацікавленими сторонами тощо.

Для кожної території, регіону, міста, села, селища, територіальної громади запровадження означених механізмів стимулювання місцевого економічного розвитку має свою специфіку. Разом з тим, їх органічне поєднання відповідно до принципів формування конкурентного середовища, розблокування місцевої економічної ініціативи, оптимального використання наявних на місцевому рівні ресурсів становить основу для процвітання регіонів і країни в цілому, для поліпшення рівня життя та добробуту людини незалежно від місця її проживання.

6. ФІНАНСОВІ ТА ІНВЕСТИЦІЙНІ ВАЖЕЛІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ НА РІВНІ ГРОМАД

Особлива роль у системі ринкових та інституційних механізмів стимулювання економічного зростання на місцевому рівні належить фінансовим та інвестиційним важелям. Посткризовий період економічного розвитку висуває на порядок денний питання пошуку нових механізмів досягнення стабільного економічного розвитку регіонів і громад, пошуку важелів для забезпечення економічного зростання на місцевому рівні. Серед важелів, якими можна досягти економічного зростання на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць – міст, селищ і сіл, вагому роль відіграють фінансові та інвестиційні.

Тривала неможливість розв'язання проблем соціально-економічного розвитку міст, селищ і сіл свідчить про застарілість традиційних інструментів регіональної політики. Вони демонструють низку недоліків.

1. Недостатню ефективність використання безумовних трансфертів (дотацій державного бюджету) на розв'язання проблем території. Серед трансфертів, які надходять до місцевих бюджетів, тривалий час значну частку становили дотації. Так, за підсумками I півріччя 2012 р., частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів склала 51,6 %. В їх обсязі частка дотацій становила 51,2 %, субвенцій на соціально-економічний захист населення – 42,4 %⁴⁶, натомість частка субвенцій на соціально-економічний розвиток є незначною.

2. Неспроможність держави забезпечити рівномірний розподіл інвестицій і їх надходження до тих регіонів, де відчувається їхня нестача. Так, найбільші обсяги інвестування надходять до регіонів із значними темпами приросту ВВП – Дніпропетровської, Донецької, Луганської та Харківської областей, але в самих регіонах – до найбільших міст – промислових центрів (наприклад, у Луганській обл. до м. Лисичанськ надійшло 32,3 % від загального обсягу інвестицій, м. Сєвєродонецька – 26,9 %, м. Алчевська – 17,5 % та м. Луганська – 17,5 %⁴⁷). Натомість на інші міста та райони в областях припадає незначна частина інвестиційних ресурсів.

⁴⁶ Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за січень-червень 2012 року / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ibser.org.ua

⁴⁷ Луганська обласна державна адміністрація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.loga.gov.ua

3. Позбавлення бюджетів місцевого самоврядування вагомих джерел надходжень – податку з реклами та ринкового збору, обсяг надходжень від яких в окремих містах (Одесі, Чернівцях, Хмельницькому) міг становити 90 % власних доходів міського бюджету.

4. Відсутність стимулів ефективно експлуатувати розташовані на території міст і селищ виробничі об'єкти іншої, крім комунальної, форми власності через надходження податку на прибуток таких підприємств до Державного бюджету.

5. Неефективність традиційних інструментів впливу на регіональний розвиток. Традиційними інструментами впливу на регіональний розвиток є формування програм соціально-економічного розвитку регіонів та укладання державних контрактів і державних замовлень. Цілі реформування, визначені у щорічних програмах соціально-економічного розвитку міст, як правило, орієнтуються на розв'язання поточних проблем і не мають тісного зв'язку з цілями, визначеними у стратегіях соціально-економічного розвитку регіонів. Державні контракти і державні замовлення орієнтуються на виробничі потужності окремих підприємств, що є недостатнім для стабілізації економічного розвитку. Незважаючи на ухвалення окремих законодавчих актів щодо підтримки таких галузей, спостерігаються випадки неотримання державних замовлень казенними та державними стратегічними підприємствами у галузях суднобудування, авіаційного, оборонно-промислового комплексу.

Неефективність традиційних інструментів державної ресурсної підтримки розвитку міст, селищ і сіл зумовлює потребу у запровадженні інших, більш раціональних інструментів. Нові вимоги до ресурсного забезпечення регіонального розвитку, а саме відмова від патерналізму і перехід регіонів і громад до самозабезпечення на основі пошуку ресурсів на місцях, розкриття та ефективного використання внутрішнього потенціалу зумовлюють і зміну підходів до відбору і формування *важелів фінансового та інвестиційного забезпечення місцевого розвитку*.

Доцільно сформулювати наступні принципи регулювання регіонального розвитку на сучасному етапі:

- рівноцінна участь держави, регіонів і громад у формуванні важелів ресурсного забезпечення, що сформує зацікавленість усіх суб'єктів – держави, регіонів і громад у забезпеченні власного розвитку, широке залучення приватного сектора до ресурсного розв'язання місцевих проблем;
- стимулюючий характер фінансових та інвестиційних важелів, що змушує органи місцевого самоврядування надавати перевагу важелям,

використання яких надасть мультиплікативний ефект для подальшого розвитку громад;

- цільова спрямованість важелів – використання їх виключно з метою досягнення визначених параметрів економічного зростання;
- відбір важелів, що дадуть змогу забезпечити інтенсивний тип економічного зростання;
- ефективність використовуваних важелів, яка унеможливить нецільове і нераціональне використання коштів і ресурсів;
- відповідальність громад за використання тих чи інших важелів, яка усуне можливість перекладання обов'язків щодо забезпечення громад публічними послугами на державу чи на приватний сектор.

Орієнтуючись на визначені вище принципи у відборі чи створенні нових важелів забезпечення економічного зростання на рівні громад, доцільно вирізняти ті, запровадження яких дало позитивні результати як в інших країнах, так і в окремих адміністративно-територіальних одиницях України.

У сфері фінансового забезпечення розвитку громад на увагу заслуговують такі важелі як інвестиційні субвенції, бюджет розвитку, продаж муніципальних цінних паперів, а також фінансові інституції: фінансові асоціації, кредитні спілки, комунальні банки. У сфері сприяння збільшенню обсягів інвестиційного забезпечення – Державний фонд регіонального розвитку, державно-приватне партнерство, міжмуніципальне співробітництво.

Інвестиційні субвенції належать до цільових і можуть ефективно застосовуватися для співфінансування капітальних витрат, забезпечення стандартів місцевих послуг, компенсації втрат, спричинених вищими органами влади. Лише інвестиційне субвенціонування здатне надати необхідний мультиплікативний ефект подальшому розвитку території. Тому необхідним є поступове збільшення частки цільових субвенцій, а серед них – інвестиційних. На 2012 рік було передбачено надати місцевим бюджетам 32 види субвенцій (додатково до субвенцій соціального спрямування). Проте їхня частка у структурі трансфертів у січні-вересні 2012 р. зменшилася порівняно з січнем-вереснем 2011 року із 7,0 до 4,7 %, а частка фінансування за цей же період склала 18,1 % річного обсягу (12,9 млрд. грн.)⁴⁸

Поряд з інвестиційними субвенціями заслуговує на увагу і механізм залучення інвестицій. Місцева влада має брати активну участь у процесах формування або підвищення привабливості інвестиційних об'єктів і

⁴⁸ *Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за січень-червень 2012 року* / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ibser.org.ua

відбору інвесторів. Так, на думку дослідників, «зусилля із залучення інвестицій повинні бути зосереджені на кількох секторах, що належать до ключових секторів зростання і сприяють нарощуванню потужностей місцевої промисловості. В ідеалі, для кожного сектора місцевої економіки слід визначити потенційні вітчизняні та зарубіжні компанії, які можуть генерувати мобільні проекти і відповідають цілям регіону (місту, району) в окремих секторах і технологіях»⁴⁹.

Головний принцип *залучення інвестицій* – це орієнтація на конкурентоспроможність потенційного об'єкта капіталовкладення, його спроможність не тільки вирішити потреби громади, а й надати імпульс для подальшого розвитку. *Це можна здійснити базуючись на пошуці і стимулюванні точок зростання на місцевому рівні – економічно потужних місцевих підприємств, які працюють на власній сировинній базі, задовольняють потреби не тільки свого регіону, а й інших регіонів, а також країни.* Залучені кошти варто спрямовувати на спорудження та реконструкцію найбільш значущих для регіонів об'єктів, діяльність яких суттєво впливатиме на параметри економічного розвитку і на збільшення кількості робочих місць.

Зростанню обсягів капітального фінансування неабияк сприяло розширення дохідних джерел *бюджету розвитку* за рахунок спрямування до бюджетів місцевого самоврядування єдиного податку. Обсяг надходжень від єдиного податку у січні-вересні 2012 р. становив 1,9 млрд. грн., що майже вдвічі перевищує відповідний показник 2011 р., і його частка становила 86,4 % надходжень від місцевих податків і зборів. Відповідно, і *доходи бюджету розвитку* зросли на 8,3 % і становили 4,8 млрд. грн. Однак коштів бюджету розвитку все ще недостатньо для забезпечення потреб міст, селищ і сіл у капіталовкладеннях, обсяг бюджету розвитку становить лише 10,4 % (у січні-вересні 2011 р. – 11,2 %) у загальній структурі доходів місцевих бюджетів⁵⁰.

Довідково. Корисним з погляду використання досвіду може бути ситуація із формування бюджету розвитку Російської Федерації. Згідно з Бюджетним кодексом РФ⁵¹ бюджет розвитку має спрямовуватися на

⁴⁹ Федюк В. Вплив інвестиційної політики на місцевий економічний розвиток / В. Федюк // Місцевий економічний розвиток (VIII Український муніципальний форум). – 12 липня 2012 р., м. Ялта, Україна.

⁵⁰ Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за січень-червень 2012 року / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ibser.org.ua

⁵¹ О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации : федеральный закон Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ / Документ из БД НТЦ «Система» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: quote.2stocks.ru/upload/13/2/1369330625.pdf

асигнування на інноваційну та інвестиційну діяльність, пов'язану з капітальними вкладеннями в соціально-економічний розвиток, освіту, на соціально-економічні програми, інші витрати на розширене відтворення. Джерелами бюджету розвитку є внутрішні та зовнішні запозичення на інвестиційні цілі, доходи федерального бюджету від використання та приватизації об'єктів федеральної влади, доходи від раніше проведених бюджетних інвестиційних асигнувань, відрахування від розміщення державних цінних паперів, половина суми перевищення доходів від зовнішньоекономічної діяльності.

Напрями видатків бюджету розвитку: фінансування інвестиційних проектів, виконання зобов'язань за гарантіями, інвесторам уряду РФ. Чітко зазначено умови фінансування інвестиційних проектів – відбір на конкурсній основі, на умовах повернення, терміновості, платності, зазначено і способи використання бюджету розвитку – кредитування оплатою за товари чи послуги і прями інвестиції.

Незважаючи на визначеність джерел формування та напрямків видатків бюджету розвитку, в Україні ця частина бюджету залишається на початковому етапі становлення, у т.ч. – за рахунок обмеженості коштів фінансування і джерел знаходжень. Проте, *бюджет розвитку – це єдина складова місцевого бюджету, яка здатна повною мірою виявити переваги й недоліки запроваджуваного нині в Україні середньострокового бюджетного планування і програмно-цільового методу бюджетування* внаслідок того, що більшість об'єктів капіталовкладень потребують «довгих грошей», які неможливо забезпечити упродовж одного бюджетного року.

Планується, що у 2014 р. на ПЦМ-бюджетування перейдуть усі місцеві бюджети. Тому з метою збільшення можливостей місцевих рад базового рівня фінансувати власні проекти доцільно, збільшивши доходу частину бюджету розвитку, зокрема за рахунок передачі йому частини надходжень від окремих загальнодержавних податків.

Цінні папери, емітовані міськими радами та розміщені на підприємствах конкретного регіону, могли б стати джерелом додаткових фінансових ресурсів місцевого розвитку. В Україні муніципальні облігації випускають 16 обласних центрів і 14 інших міст. Також, до проведення Євро-2012 міста Львів і Харків отримали право на випуск муніципальних облігацій (Харків на 100 млн грн на ремонт і реконструкцію доріг, Львів на 300 млн грн на будівництво стадіону). Станом на 1 липня 2012 р. у Біржовому списку ФБ ПФТС зазначено 1140 цінних паперів, і серед них лише 20 муніципальних облігацій (1,75 %, у 2011 р. – 0,50 %). Однак обсяг торгів за муніципальними цінними паперами у січні-червні 2012 р., порівняно з аналогічним періодом 2011 р., змен-

шився більш ніж у 5,1 разу і в цілому становив 6,6 млн грн (у січні-червні 2011 – 33,6 млн грн)⁵².

Водночас, незважаючи на високу ризикованість муніципальних цінних паперів і постійну загрозу перекладання їх боргу на державний бюджет, до цього часу «...ринок муніципальних облігацій був основою фінансових ринків – здоровою і міцною, незважаючи на те, що вони мають нижчі ставки, ніж акції корпорацій та державні облігації, а витрати на їх розміщення ще менші»⁵³. Муніципальні цінні папери як позикові інструменти мають значення саме для міст, оскільки дають змогу залучати кошти для фінансування різноманітних проектів містобудування та створення об'єктів інфраструктури.

***Довідково.** Ринок муніципальних цінних паперів широко розвинутий в інших країнах – зокрема, у Польщі, Румунії, країнах Балтії. У них можливості випуску і розміщення муніципальних позик жорстко регулюються законодавством. Особливостями законодавчого регулювання ринку муніципальних позик є: наявність системи обмежень щодо відносної частини витрат на обслуговування боргу у загальній сумі міських витрат; існування квоти на загальну величину боргу порівняно з валовим обсягом міського бюджету; спрямування великих позик тільки на інвестування і наявність суттєвих обмежень щодо спрямування коштів на покриття дефіциту бюджету; безпосередній контроль з боку уряду чи спеціального органу за використанням і спрямуванням коштів, отриманих за рахунок емісії муніципальних облігацій, та наявність прозорої системи інформаційного забезпечення*⁵⁴.

В Україні недостатньо розвинута мережа фінансових асоціацій, спілок, філій кредитних установ, інститутів спільного інвестування. Більшість із них сконцентровано у великих містах. У селищах здебільшого діють філії комерційних банків, які не в змозі повною мірою задовольнити попит на кредитні ресурси. Однак такі фінансові установи здатні акумулювати інвестиції, сприяти формуванню ринку робочої сили, розбудові інфраструктури, загалом, створити мультиплікативний ефект щодо раціонального використання місцевих ресурсів при розв'язанні проблем регіонального розвитку. Означені фінансові інститути можуть придбавати і муніципальні цінні папери.

⁵² *Про розвиток фондового ринку України* : прес-реліз Національного банку України від 31.07.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.bank.gov.ua

⁵³ *Wallance G. J. Could municipal bonds be the next financial Titanic?* / G. J. Wallance [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.forbes.com/sites/forbesleadershipforum/2012/09/20/could-municipal-bonds-be-the-next-financial-titanic/>

⁵⁴ *Філатов О.Г. Законодавче регулювання ринку муніципальних облігацій* / О.Г. Філатов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=8036>

Питання створення комунальних банків, головною метою діяльності яких має стати кредитування місцевих програм розвитку регіону, потребує попереднього детального опрацювання.

Довідково. Досвід країн ЄС свідчить, що міські ради мають володіти контрольним пакетом акцій і забезпечувати 51 % статутного фонду комунального банку, інша частина статутного фонду формується за рахунок коштів розташованих у місті підприємств, різних внесків юридичних і фізичних осіб. Найважливішою складовою кредитних ресурсів мають стати кошти, отримані від реалізації міських облигацій місцевої позики – муніципальних цінних паперів. При цьому банк виступає як гарант муніципальних зобов'язань. Цільова спрямованість діяльності банку – не проведення розрахунково-касових операцій, а надання кредитів на вирішення місцевих потреб. Поряд з цим, утримання закладів соціальної сфери, які є неприбутковими і не отримують достатньо коштів із бюджетів, фінансування місцевих інфраструктурних проектів є основними сферами кредитування комунального банку.

Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) є новим інститутом, мета діяльності якого – фінансування регіонального розвитку. Його кошти за запитами місцевих рад до Міністерства фінансів України витрачаються за такими напрямками: фінансування стратегій регіонального розвитку, державних програм з виконання заходів регіонального розвитку, програм подолання депресивності територій, програм соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, фінансування розвитку транскордонного співробітництва. ДФРР розпочав діяльність у 2012 р, обсяг його доходної частини на цей рік становив 799,015 млн грн.

Проаналізувавши напрямки використання коштів ДФРР у 2012 р.⁵⁵, можна дійти висновків, що більшість запитів стосуються вирішення нагальних питань повсякденного місцевого економічного розвитку громад – газифікації населених пунктів, модернізації житлово-комунального господарства, будівництва та ремонту закладів соціальної сфери. Внаслідок цього кошти витрачаються на виконання функцій, які могли б бути профінансовані із загального або спеціального фонду місцевих бюджетів. Тому необхідно переорієнтувати його діяльність на фінансування суто інвестиційних видатків – реалізацію інвестиційних проектів, які забезпечать отримання реального прибутку на користь місцевим громадам (зокрема, будівництво та ремонт доріг). Тим біль-

⁵⁵ Про затвердження переліку об'єктів і заходів, що фінансуються у 2012 р. за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку : розпорядження КМУ від 12.04.2012 р. № 243-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

ше, що на 2013 р. заплановано збільшення обсягу коштів Фонду до 987534,6 тис. грн⁵⁶.

Найпоширенішою формою здійснення проектів у межах *державно-приватного партнерства* в Україні є *концесія*. Станом на 2012 р., на думку експертів, можна назвати лише кілька прикладів успішного використання інструмента державно-приватного партнерства – передачу у концесію двох шахт, будівництво системи водопостачання та теплопостачання у м. Краматорську, будівництво стадіонів у містах Донецьку та Харкові. Метою державно-приватного партнерства є залучення на рівних умовах коштів із бюджету та приватного сектора. Водночас, на сьогодні частка фінансування із приватного сектора у проектах державно-приватного партнерства не перевищує 10 %. Тобто обов'язок фінансування перекладається на державу та місцеві адміністрації.

Для залучення приватного сектора до реалізації різних форм державно-приватного партнерства слід створити механізми зацікавленості суб'єктів підприємницької діяльності у реалізації таких проектів. Державно-приватне партнерство у різних формах найбільш ефективно можна застосовувати для розбудови доріг державного і місцевого значення та промислової розвідки природних ресурсів. Саме так відбудеться розкриття внутрішнього потенціалу віддалених територій і залучення їх у господарський обіг.

На рівні міст, сіл і селищ ефективним інструментом реалізації цілей розвитку виступає *міжмуніципальне співробітництво*. Воно стає дедалі поширенішим інструментом реалізації спільних завдань, обміну досвідом у сфері регулювання розвитку муніципалітетів.

Довідково. Міжмуніципальне співробітництво значно розвинуте у країнах Європи. Наприклад, у Франції існує 36,8 тис. комун. Після прийняття відповідних законів сформовано на добровільній основі 2573 об'єднання комун, до яких увійшли 90 % їх кількості і в яких проживає 85 % населення Франції. В Угорщині законодавчо також передбачено створення об'єднань муніципалітетів. Міжмуніципальне співробітництво налагоджено у Вірменії, Польщі, Португалії, Македонії, Узбекистані. В Іспанії до об'єднань (синдикатів) комун входить половина їх загальної кількості. Цим синдикатам держава гарантує більш сприятливий режим надання інвестицій, порівняно з окремими комунами. Добре поширені добровільні об'єднання низових ланок адміністративно-територіального устрою у приміських зонах столиць та інших мегапо-

⁵⁶ Про Державний бюджет України на 2013 рік : закон України від 06.12.2012 р. № 5516-VI, додаток 3 / Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

лісах ФРН, Іспанії. Договірні відносини роблять неможливим диктат центру й забезпечують баланс інтересів усіх громад⁵⁷.

Міжмуніципальне співробітництво в Україні нині законодавчо не унормоване і здійснюється спорадично на рівні окремих міст і районів. Станом на 2012 р. окремі регіони мають значну кількість міжмуніципальних угод районів і міст з районами та містами інших регіонів України і зарубіжжя. Зокрема, міста й райони Харківської обл. мають 18 таких угод, укладені угоди між багатьма містами Закарпатської, Івано-Франківської та Львівської областей. Основні напрямки спільної діяльності – це торгівля, підприємницька діяльність, надання освітніх послуг, налагодження культурних зв'язків, забезпечення екологічної безпеки, розробка спільних проектів залучення інвестицій.

Фінансові та інвестиційні ресурси, які доцільно й ефективно залучати до економіки міст, селищ і сіл, з тим щоб їхня реалізація відповідала принципам сучасного регулювання регіонального розвитку, різняться залежно від типу адміністративно-територіальної одиниці. Якщо для активізації економіки міст доцільно використовувати всі згадані важелі, то для селищ і сіл відповідають лише інвестиційні субвенції, бюджет розвитку, ДФРР, державно-приватне партнерство, міжмуніципальне співробітництво. Тим самим звужується можливість селищних і сільських рад стосовно отримання достатньої кількості ресурсів. Тому доцільно чітко визначити напрям використання отриманих коштів. Кошти інвестиційних субвенцій, кошти ДФРР та державно-приватного партнерства, переважно, спрямовуються на розбудову доріг і пошук природних ресурсів. Бюджет розвитку має формуватися, в основному, за рахунок фіксованого податку, єдиного податку, податку на нерухомість і спрямовуватися на інфраструктурні проекти. Міжмуніципальне співробітництво варто використовувати як інструмент активізації спільної господарської та інвестиційної діяльності.

У такий спосіб фінансові та інвестиційні важелі регулювання місцевого розвитку зможуть не тільки забезпечити стабільність такого розвитку, а й надати потужні імпульси для відновлення економічного зростання на місцевому рівні.

⁵⁷ Демчишен В. Про деякі аспекти розвитку міжмуніципального співробітництва як інноваційного інструменту в реалізації державної регіональної політики в Україні / В. Демчишен, В. Толкованов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2326/>

7. СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ ЕКОЛОГІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТА ЗРОСТАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Світовий досвід господарювання доводить: «екологізація» економіки не тільки створює безпечне середовище життєдіяльності людини, а й завдяки системному впровадженню засад «зеленої» економіки, закладає міцний фундамент для стабільного економічного зростання на місцевому, регіональному та національному рівнях. Згідно з положеннями Доповіді про «зелену» економіку Програми ООН з навколишнього середовища (UNEP), «озеленення» є важливим стимулом для економічного зростання національних економік⁵⁸, зокрема й на місцевому рівні. Так, «екологізація» економіки завдяки впровадженню екологічних податків, торгівлі квотами на шкідливі викиди⁵⁹ стимулює впровадження новітніх технологій, прискорює структурно-інноваційні зрушення. Модернізація підприємств промисловості та житлово-комунального господарства на основі впровадження екологозберігаючих технологій, поширення відновлюваної та альтернативної енергетики, застосування еколого-орієнтованих інновацій підвищує конкурентоспроможність місцевого, регіонального виробництва товарів і послуг, національної економіки в цілому⁶⁰.

Серед базових пріоритетів екологізації місцевого економічного зростання – розвиток альтернативної та відновлюваної енергетики. Регіони України мають великий ресурсний потенціал щодо розвитку «зеленої» енергетики на місцевому рівні. Зокрема, йдеться про розвиток геліо- та вітроенергетики (АР Крим, Херсонська, Миколаївська області та ін.); перспективним є використання потенціалу щодо переробки енергетичної верби (Волинська, Рівненська, Тернопільська області); потужної ресурсної бази з виробництва енергії на основі використання відходів сільськогосподарського виробництва (пелетів, брикетів, гранул з відходів деревообробної промисловості, лісозаготівель, лушпиння соняшника, соломи, відходів тваринницьких комплексів тощо) мають май-

⁵⁸ *Навстречу «зеленой» экономике: пути к устойчивому развитию и искоренению бедности. Обобщающий доклад для представителей властных структур [Электронный ресурс].* – Режим доступа: http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/GER_synthesis_ru.pdf

⁵⁹ Буркинский Б. В. Экономические проблемы природопользования / Б. В. Буркин-ский, Н. Г. Ковалева. – К. : Наукова думка, 1995. – С. 120.

⁶⁰ Фаркашова Э. Экологическая политика с точки зрения повышения конкурентоспособности региона / Э. Фаркашова // Региональна економіка. – 2010. – № 3 (57). – С. 54–62.

же всі області з розвинутим сільським і лісовим господарством, зокрема Кіровоградська, Полтавська, Житомирська, Вінницька область тощо.

Довідково. Цікавим для України є досвід компанії *Grameen Shakti*, що надає сільському населенню пільгові кредити для придбання сонячних батарей, електрогенераторів на біогазі та економних кухонних плит⁶¹. У Кенії з 2008 р. впроваджено стимулюючі тарифи на закупівлю у приватних підприємців електроенергії, отриманої від використання вітру, води та біомаси, а з 2010 р. – й на електроенергію, одержану з біогазу та сонячних батарей. Такі заходи зменшують залежність економіки країни від імпорту вуглеводнів.

Перспективним напрямом екологізації місцевого економічного розвитку є «озеленення» транспорту.

Довідково. У Цюриху основним видом транспорту став трамвай, а не надто дороге в експлуатації метро. У Лондоні введення «податку на пробки» дало змогу зменшити кількість щодобових поїздок у центрі міста на 70000 та знизити викиди вуглекислого газу на 20 %. Запровадження швидкісного автобусного сполучення у містах Йоганнесбурзі, Гуанчжоу та Боготі знизило кількість шкідливих викидів в атмосферу у розрахунку на одного пасажера на 14 % та зменшило ризики утворення автомобільних заторів. У Німеччині, починаючи з 1999 р., проводиться політика поетапного підвищення податків на моторне паливо, нафту та газ, а отримані кошти спрямовують на зниження виплат підприємств до Пенсійного фонду. Такі дії, зрештою, сприяли створенню понад 250 тис. робочих місць⁶².

Упровадження заходів «зеленої» економіки дає змогу створити нові робочі місця в таких галузях, як енергетика, сільське і лісове господарство, рибальство, туризм і рекреація, а також залучити працівників до утилізації відходів виробництва і споживання, охорони навколишнього середовища та «зеленого» туризму⁶³. Для всіх регіонів країни (у т.ч. і для віддалених, периферійних), актуальними залишаються роботи (утилізація побутових відходів, побудова нових доріг, розвиток туристично-рекреаційної сфери тощо).

⁶¹ *Навстречу «зеленой» экономике: пути к устойчивому развитию и искоренению бедности : обобщающий доклад для представителей властных структур [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.unep.org/greenconomy/Portals/88/documents/ger/GER_synthesis_ru.pdf*

⁶² Там само.

⁶³ *Гулич О. І. Концептуальна модель екологічно збалансованого рекреаційного природокористування та ринкові механізми: шляхи інтеграції / О. І. Гулич // Регіональна економіка. – 2010. – № 3 (57). – С. 122–130.*

Довідково. В Індії реалізується програма державного забезпечення робочими місцями мешканців депресивних сільських територій, що передбачає організацію громадських робіт зі збереження водних ресурсів (у т.ч. очищення русла річок, водоймищ); налагодження зрошувальних систем, систем меліорації та запровадження дренажних робіт щодо земель сільсько-господарського призначення; створення умов для забезпечення місцевого населення відповідними санітарними умовами життєзабезпечення тощо)⁶⁴.

Значну роль в «озелененні» регіональної економіки та стимулюванні економічного зростання на місцевому рівні на основі принципів екологізації має значення утилізація та налагодження промислової переробки накопичених відходів виробництва та споживання (у т.ч. ТПВ сфери ЖКГ).

Довідково. У Бразилії утилізується понад 95 % усіх алюмінієвих банок і 55 % пластикових пляшок, що створює матеріальні цінності майже на 2 млрд. дол. США та запобігає потраплянню в атмосферу понад 10 млн т парникових газів. Утилізацією відходів у Бразилії займається близько 500 тис. осіб, більшість з яких не має постійного місця роботи або офіційно мають статус безробітних⁶⁵.

Південна Корея з 2003 р. проводить політику розширеної відповідальності виробників паперових, скляних, металевих і пластмасових упаковок. Така ініціатива із 2003 по 2007 рр. забезпечила зростання утилізації відходів на 14 % та сприяла збільшенню економічних благ для суспільства на суму понад 1,6 млрд. дол. США.

ПАР з 2003 р. ввела податок на поліетиленові пакети, що сприяло зменшенню кількості сміття. Міністерство фінансів Норвегії ввело до ПФ нову інвестиційну програму, що передбачає інвестиції у підвищення енергоефективності, утилізацію відходів і боротьбу із забрудненням навколишнього середовища⁶⁶.

У результаті «озеленення» економіки збільшилися надходження до місцевих бюджетів⁶⁷, зріс суспільний добробут⁶⁸, збільшилася трива-

⁶⁴ *Навстречу «зеленой» экономике: пути к устойчивому развитию и искоренению бедности. Обобщающий доклад для представителей властных структур [Електронний ресурс].* – Режим доступу: http://www.unep.org/greenconomy/Portals/88/documents/ger/GER_synthesis_ru.pdf

⁶⁵ Там само.

⁶⁶ Там само.

⁶⁷ Гулич О. І. Концептуальна модель екологічно збалансованого рекреаційного природокористування та ринкові механізми: шляхи інтеграції / О. І. Гулич // *Регіональна економіка.* – 2010. – № 3 (57). – С. 122–130.

⁶⁸ Фаркашова Э. Экологическая политика с точки зрения повышения конкурентоспособности региона / Э. Фаркашова // *Регіональна економіка.* – 2010. – № 3 (57). – С. 56–57.

лість життя та стає безпечнішим середовище життєдіяльності для населення.

Для України зв'язок стимулювання економічного зростання на місцевому рівні та розвиток «зеленої економіки», дотримання принципів екологізації національного виробництва пов'язується з вирішенням наступних стратегічних завдань:

- упровадження сучасних технологій відновлюваної та альтернативної енергетики;
- зменшення ресурсовитратності у сільськогосподарському виробництві, на підприємствах промисловості та житлово-комунального господарства, екологізація означених сфер економіки;
- запровадження заходів щодо утилізації відходів виробництва та споживання, посилення протидії забрудненню атмосферного повітря та водних об'єктів, забезпечення належної охорони лісових масивів і тваринного світу тощо;
- підвищення рівня зайнятості завдяки залученню безробітних до заходів з упорядкування місцевих територій та охорони навколишнього природного середовища.
- розвиток на місцевому рівні «зеленого туризму», рекреаційної та туристичної сфери, сприяння створенню нових робочих місць і самозайнятості населення в означених сферах тощо.

8. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ДІЙ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ ЯК ЧИННИК ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Для активізації підприємницької та економічної ініціативи на місцевому, регіональному та загальнонаціональному рівнях, детінізації бізнес-процесів необхідна **довіра громадян, суб'єктів господарювання до влади, до державних структур та інститутів**. Невід'ємною складовою довіри є прозорість і відкритість процесів розробки та реалізації місцевої, регіональної соціально-економічної політики, рішень органів публічної влади.

Термін «прозорість і відкритість влади» передбачає можливість для представників підприємницького середовища, інститутів громадянського суспільства та широкої громадськості вільно реалізовувати власне право на одержання інформації в чіткій та зрозумілій формі; на користування державними послугами; на тісну взаємодію з місцевими органами влади та місцевого самоврядування; на залучення до процесу прийняття управлінських рішень, що, насамперед стосуються життя місцевої територіальної громади.

У повсякденному житті комунікаційні контакти між громадянами, представниками малого та середнього бізнесу та органами публічної влади всіх рівнів є запорукою ефективної політики стимулювання економічної активності на місцевому, регіональному рівні. Такі комунікаційні контакти передбачаються міжнародним і гарантуються національним законодавством України: право на свободу інформації, на індивідуальні та колективні звернення до органів влади та посадових осіб, на участь в управлінні державними справами. На практиці частіше застосовуються процедурні норми законів України «Про звернення громадян», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації». Так, органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані надавати вичерпну інформацію про свою діяльність через відповідні інформаційні служби, забезпечувати вільний доступ до такої інформації, крім випадків, передбачених Законом України «Про державну таємницю».

***Довідково.** Згідно з дослідженнями, проведеними в Україні у 2001 році Агенцією міжнародної співпраці Асоціації муніципалітетів Королівства Нідерланди, близько 60 % українців відчували тривогу та мали песимістичне бачення власного добробуту через **відсутність піклування про них з боку владних структур та закритості і непрозорості політики**⁶⁹.*

⁶⁹ Від влади – до громадян, від громадян – до влади (досвід створення Інформаційно-консультативних центрів при місцевих органах влади): практ. посіб. – К., 2001. – С. 5.

Із позицій 2012 р. можна зробити висновок: протягом останніх років стан справ у сфері забезпечення відкритості влади змінився несуттєво, в результаті в сучасних умовах варто виокремити потребу державних структур регіонального та місцевого рівня у якісній рекламі своїх дій і в забезпеченні двостороннього зв'язку із громадою, інститутами громадянського суспільства та ЗМІ.

До такого висновку спонукали результати **щомісячного Всеукраїнського моніторингу відкритості органів місцевої влади щодо надання публічної інформації на запити** («Центр Політичних Студій та Аналітики», в межах Всеукраїнського моніторингового проекту «Знати, щоб діяти!» за підтримки Фонду розвитку ЗМІ Посольства США в Україні).

Ст. 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. з-поміж іншого зобов'язує розпорядників публічної інформації надавати та оприлюднювати інформацію і передбачає максимальне спрощення процедури подання запиту та отримання інформації⁷⁰. Згідно зі ст. 5 Закону доступ до інформації забезпечується шляхом її оприлюднення, а також через реагування на запити на інформацію.

Щомісячний Всеукраїнський моніторинг відкритості органів місцевої влади щодо надання публічної інформації на запити (далі – Моніторинг) охоплює: 24 ОДА та РМ АР Крим; 24 обласні ради та ВР АР Крим; 25 міських рад міст обласного значення; 25 міських рад, по одній в кожній області; 50 районних державних адміністрацій, по дві в кожній області; 5 районних державних адміністрацій м. Києва.

Основними критеріями оцінки прозорості та відкритості регіональної та місцевої влади є: наявність відповіді, відповідь на офіційному бланку, наявність підпису відповідальної особи, оперативність реагування, змістовність і вичерпність відповіді, факт неправомірної відмови.

Оприлюднення такої щомісячної оцінки діяльності регіональної та місцевої влади є, безумовно, позитивним результатом активності інститутів громадянського суспільства щодо забезпечення прозорості та відкритості влади. Проте, вона виявляє і певні докази відсутності системності у роботі органів влади та місцевого самоврядування в окремих регіонах: наприклад, за результатами моніторингу за серпень 2012 р. Хмельницька область вважалася найбільш «закритим» україн-

⁷⁰ Про доступ до публічної інформації : закон України від 13.01.2011 р. // Голос України від 09.02.2011. – № 24.

ським регіоном, хоча іще червнева оцінка характеризувала її як одну з найбільш відкритих⁷¹.

Згідно з результатами Моніторингу, головними порушеннями на місцях є: ігнорування інформаційних запитів або невчасне надання відповідей на них; при надсиланні відповідей електронною поштою на запити громадян поширеним є відсутність офіційного бланку та підпису відповідальної особи, що вказує на ігнорування місцевими чиновниками принципу відповідальності.

Серед найчастіших проявів непрозорості розроблення та впровадження соціально-економічної політики місцевої влади, на які найчастіше скаржитися громадськість і представники підприємницького сектора, малого та середнього бізнесу на місцях:⁷²

- видання ліцензій на право займатися виробничою та/або підприємницькою діяльністю;
- видання дозволів на встановлення об'єктів роздрібної торговельної діяльності та/або засобів реклами;
- непрозорість процедур умов і порядку приватизації об'єктів державної власності (у т.ч. шляхом встановлення заниженої вартості об'єктів в інтересах окремих осіб, адміністративне втручання в процес аукціону; створення штучних адміністративних обмежень і перешкод для доступу до торгів тощо);
- непрозорість процедури визначення переможців державних закупівель і тендерів;
- непрозорість процедури розпаювання земель, виділення земельних ділянок для приватного будівництва, виведення земель з реєстру земель сільськогосподарського призначення тощо.

Надзвичайно проблемним у контексті підвищення прозорості соціально-економічної політики влади на місцях і досі вважається питання **засекречування генеральних планів розвитку міст**. Створення

⁷¹ Узагальнення матеріалів: *Визначені найбільш закриті та відкриті органи місцевої влади в серпні 2012 року* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.access-info.org.ua/news/url/viznacheni_najbilsh_zakriti_ta_vidkriti_organ_i_mistsevoji_vladi_v_serpni_2012_roku_; *Рейтинг прозорості органів місцевої влади червень 2012* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.access-info.org.ua/news/url/rejting_prozorosti_organiv_mistsevoji_vladi_cherven_2012

⁷² *Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контролю-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/21894>; *Захід лякає корупція та бюрократія в «джунглях» українського бізнесу* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.transparentukraine.org/?p=8235>; *Основна проблема в Україні – корупція та непрозора приватизація* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukr.lb.ua/news/2012/06/07/155057_nalogovaya_nagruzka_seychas_samaya.html

переліків службової інформації, які ухвалюють міністерства, стає підставою для надмірного втаємничення містобудівної документації. За таких умов *громадськість немає можливості проконтролювати законність забудови територій*, що впливає на вартість житла, доступність інформації про шумове, хімічне та радіологічне забруднення, можливість ведення бізнесу та інші сфери життя громадян, створює умови для поширення корупції та масового незадоволення місцевих громадян діями місцевої влади. Подібна практика суперечить низці норм діючого законодавства:⁷³

- ст. 50 Конституції України гарантує вільний доступ до інформації про стан довкілля;
- ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування» зобов'язує органи місцевого самоврядування доводити ухвалені документи до відома населення;
- ст. 30 Закону України «Про інформацію», згідно з якою до конфіденційної інформації не може бути зарахована інформація, доступ до якої, відповідно до законів України, не обмежується;
- нормам Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», що зобов'язує органи місцевого самоврядування проводити громадське обговорення містобудівної документації.

Довідково. У вересні 2012 р в результаті громадської експертизи діяльності Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства щодо формування переліку відомостей, які становлять службову інформацію (експертизу провів Східноукраїнський центр громадських ініціатив (СЦГІ) у межах проекту «Від доступних генпланів – до містобудування без корупції»), Міністерство отримало доручення провести консультації з громадськістю й розглянути можливості зробити генеральні плани міст України доступними для всіх громадян⁷⁴.

Прозорість і врахування громадської думки є одним з базових принципів державної регуляторної політики. Натомість, значна частина регуляторних актів розробляється та приймається органами влади без залучення громадськості⁷⁵. При цьому такими документами затвер-

⁷³ Проект «Через доступ до генпланів – до містобудування без корупції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.totalaction.org.ua/node/924>

⁷⁴ Перший віце-прем'єр дослухався громадськості: генплани будуть розсекречені? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.totalaction.org.ua/content/pershyj-vitse-premjer-doslukhavsja-hromadskosti-henplanu-budut-rozsekrecheni>

⁷⁵ Громадська експертиза рівня відкритості регуляторної діяльності органів влади? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ngoexpert.in.ua/instruction/?instruction_id=32

джуються необґрунтовано високі тарифи на надання послуг (зокрема комунальних), запроваджується обмеження економічної конкуренції на місцевих, регіональних ринках; встановлюються необґрунтовані адміністративні вимоги щодо ведення бізнесу тощо. Такі прецеденти породжують підґрунтя для розв'язання проблем шляхом корупції. Як альтернативу, слід розглядати широке залучення громадськості до підготовки та прийняття подібних документів; відкритість і прозорість діяльності органів влади. Водночас лише одних намірів представників громадськості контролювати діяльність місцевих органів влади недостатньо, адже цивілізована практика соціального діалогу потребує участі громадян чи їх об'єднань в обговоренні проектів нормативно-правових та/або регуляторних актів за необхідності й у процесі підготовки альтернативних варіантів означених документів.

***Довідково.** В Україні на стадії розробки перебуває національний план дій щодо приєднання до багатосторонньої міжнародної ініціативи Партнерство «Відкритий уряд» (ПВУ), що офіційно була запроваджена 20 вересня 2011 року. Метою ініціативи є сприяння прозорості державного управління, залучення громадян до процесів державного управління та боротьба з корупцією.⁷⁶ Для приєднання до Партнерства країна-кандидат повинна відповідати критеріям:⁷⁷ фінансова прозорість, доступ до інформації, відкритість органів влади, залучення громадян до вироблення та здійснення політики.*

Прозорість соціально-економічної політики не слід обмежувати винятково прямими взаємовідносинами між владою та окремими громадянами⁷⁸. Світова практика зазначає необхідність існування окремих громадських утворень, інституцій, які б забезпечували та здійснювали легальний вплив на владу, регулювали та контролювали політичну спрямованість діяльності її органів і прийнятих ними рішень, оцінювали загальну ефективність реалізованої соціально-економічної політики на місцях.

У процесі стимулювання місцевого, регіонального розвитку, забезпечення належного рівня прозорості та відкритості соціально-економічної політики на регіональному та місцевому рівнях важлива роль має належати **агенціям регіонального розвитку** (АРР). Поєдную-

⁷⁶ Open Government Partnership [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.opengovpartnership.org/about>

⁷⁷ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.opengovpartnership.org/downloads/Explanation_of_OGP_Eligibility.doc

⁷⁸ Прозорість та відкритість влади як запорука демократичного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://elearn.univector.net/file.php/14/Material.html>

чи державні, регіональні та місцеві ініціативи з інтересами бізнесу в межах окремої території, мережі агенцій регіонального розвитку здатні виконувати роль центрів стратегічного планування та контролю за реалізацією програмно-стратегічних курсів окремих регіонів.

Водночас, вітчизняні реалії вказують на те, що діяльність АРР в Україні характеризується певними проблемами:

- АРР не сприймаються органами державної влади і місцевого самоврядування як повноправні партнери у сфері регіонального розвитку;

- відсутність власних фінансових ресурсів суттєво ускладнює виконання АРР функції громадського контролю за реалізацією регіональної соціально-економічної політики;

- діяльність АРР, як правило, носить фрагментарний і непрозорий характер, а рівень їх співпраці з державою та бізнесом є недостатнім для здійснення вагомого впливу на місцевий, регіональний розвиток;

- недостатня інформативність щодо власної діяльності (відсутність узагальненої та систематизованої бази даних, яка б містила актуальні відомості про кількість, напрямки діяльності, статuti, мету, завдання АРР, приклади реалізованих проектів, іноземних партнерів чи інвесторів).

Через означені проблеми, АРР не можуть на практиці реалізувати функцію забезпечення прозорості соціально-економічної політики місцевої та регіональної влади. Потенціал АРР у цій сфері залишається не-реалізованим.

Підвищити рівень прозорості та відкритості соціально-економічної політики місцевої влади здатні **регіональні комітети з економічних реформ**.

***Довідково. Комітет з економічних реформ** – консультативно-дорадчий орган при Президентові України, діяльність якого спрямована на інституціональну підтримку та впровадження системних економічних реформ. Відповідно, регіональні комітети з економічних реформ є консультативно-дорадчими органами при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській і Севастопольській міських державних адміністраціях; створені для здійснення моніторингу перебігу економічних реформ у регіонах і підготовки на цій основі державно-управлінських рішень.*

Робота *регіональних комітетів з економічних реформ* дає змогу розв'язати проблему забезпечення належного рівня прозорості соціально-економічної політики за рахунок їх специфічного статусу: з одного боку – консультативно-дорадчий характер діяльності комітетів, а з ін-

шого – стійкий зв'язок як з адміністраціями, так і з загальнонаціональним Комітетом з економічних реформ, створюють усі умови для реального позиціонування їх діяльності як майданчиків для якісного діалогу влади і громадськості на регіональному рівні.

Оцінка діяльності регіональних комітетів з економічних реформ як інструмента регіональної політики ускладнюється залежністю від обласних державних адміністрацій, при яких вони утворені. Організаційно-технічне забезпечення діяльності окремих комітетів здійснюється апаратом обласної державної адміністрації (Сумська область) або Головним управлінням економіки та апаратом обласної державної адміністрації (Харківська). Разом з тим, специфіка та джерела фінансування діяльності Комітетів залишаються не уніфікованими. «Положення про регіональні комітети» створені за аналогією (мають майже ідентичний зміст і структуру), але є й суттєві відмінності. Так, Харківський, Хмельницький, Львівський, Черкаський РКЕ утворені при ОДА; Сумський, Київський, Херсонський – при Голові ОДА. Подібні неузгодженості зумовлюють і відсутність єдиного бачення ролі регіональних комітетів з економічних реформ у розробленні та впровадженні соціально-економічної політики на місцевому, регіональному рівні, їх роль у стимулюванні місцевої економічної ініціативи, економічного зростання на місцевому рівні.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Стимулювання економічного зростання на місцевому рівні потребує дієвої підтримки всіх складових цього процесу як на рівні держави, так і на рівні місцевих (регіональних/локальних) органів публічної влади, громадянського суспільства, бізнес-структур, територіальних громад. Невід'ємними складовими цього процесу мають стати:

І. Формування розвинутого інституційно-правового середовища стимулювання економічної активності та економічного зростання на місцевому рівні, у т.ч.:

1. На рівні Конституції України мають бути унормовані питання, що стосуються основ розробки та впровадження ефективної державної політики на місцевому рівні, а саме:

- визначення засад адміністративно-територіального устрою України, правового статусу, рівнів, чітких меж адміністративно-територіальних одиниць, спрощення системи адміністративно-територіального устрою;

- визначення рівнів самоврядування (регіонального та/або місцевого) та питань, які належать до їх компетенції.

Відповідно до цих змін мають бути законодавчо унормовані наступні питання:

- утворення районними і обласними радами власних виконавчих органів, що, у свою чергу, викличе необхідність перегляду статусу місцевих органів виконавчої влади у напрямку перетворення їх із органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи в системі виконавчої влади шляхом вилучення у них і передачі відповідним районним і обласним радам та їх виконавчим органам функцій і повноважень організаційно-господарського характеру;

- перегляд статусу територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування первинного рівня: потрібно законодавчо закріпити їх перетворення на органи публічної влади з відповідними повноваженнями з надання усього спектра управлінських послуг громадянам і юридичним особам;

- перегляд обсягу власних повноважень представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів шляхом чіткого визначення та відокремлення за рівнями. Обсяг власних повноважень органів місцевого самоврядування має бути максимально збільшений порівняно з делегованими повноваженнями. При цьому правовий режим поняття «делеговані повноваження» має бути чітко визначений законом.

2. На законодавчому рівні має бути здійснено унормування:

2.1. Державної регіональної політики шляхом прийняття Закону України «Про засади державної регіональної політики» як базового закону з питань регіонального розвитку, у якому має бути сформовано чіткі основи державної регіональної політики, унормовано основи економічної самодостатності регіонів і механізм їх співробітництва; передбачено сучасні інституційні інструменти підтримки місцевого (регіонального та локального) розвитку, у т.ч. визначено правий статус агентств регіонального розвитку.

2.2. Правового режиму комунальної власності як ефективного ресурсу доходної частини місцевих бюджетів (шляхом прийняття Закону України «Про комунальну власність»).

2.3. Механізму залучення іноземної фінансової допомоги, зокрема, на потреби місцевого розвитку (через прийняття Закону України «Про міжнародну технічну допомогу»).

2.4. Єдиного джерела консолідації та координації фінансових ресурсів з усіх джерел, визначених законодавством, для досягнення довгострокових цілей держави у сфері регіональної політики (шляхом прийняття Закону України «Про Державний фонд регіонального розвитку» з урахуванням сучасної європейської політики у цьому питанні та передбаченням пріоритетності видатків з цього фонду винятково на інвестиційні цілі, реалізацію проектів, здатних створити мультиплікативний ефект у місцевому економічному розвитку).

2.5. Питань щодо синхронізації зусиль територіальних громад для вирішення питань місцевого значення (шляхом розробки та прийняття Закону України про співробітництво територіальних громад).

2.6. Нових механізмів залучення коштів юридичних і фізичних осіб на потреби благодійництва, благодійної (та адресної соціальної) допомоги з імплементацією у цю сферу досвіду кращих світових і європейських практик (наприклад, ідеться про законодавче унормування інституту «ендаумент»).

3. Розбудова механізмів реалізації Стратегії соціально-економічного розвитку регіонів, у т.ч.:

3.1. *Організаційно-управлінських механізмів* шляхом осучаснення Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, що передбачає охоплення комплексу напрямків:

- модернізації опису тенденцій регіонального розвитку та загальної характеристики проблем регіону;
- визначення інтегральних цілей регіонального розвитку і завдань їх досягнення;

- оновлення механізму реалізації Стратегії відповідно до сучасної світової практики.

3.2. Організаційно-економічних механізмів:

3.2.1. Загальних організаційно-економічних механізмів, а саме:

- поліпшення контролю за оптимальним використанням фінансових ресурсів суб'єктів господарювання всіх форм власності, що здійснюють економічну діяльність на території, у т.ч. на розширення обсягів виробництва, реалізацію структурно-інноваційних зрушень;

- сприяння модернізації та нарощуванню обсягів випуску конкурентоспроможної продукції вітчизняного виробництва шляхом коригування планів виробничої та комерційної діяльності суб'єктів господарювання (у межах компетенції);

- сприяння проведенню фінансової санації збиткових промислових підприємств;

- сприяння процесам інноваційного оновлення промислового обладнання, його реконструкції та модернізації;

- поліпшення контролю за дотриманням антимонопольного законодавства, збереження конкурентного середовища на відповідному ринку;

- сприяння наданню банківських кредитів на фінансування проєктів місцевого розвитку, у т.ч. за допомогою інструментів іпотечного кредитування;

- сприяння поширенню лізингових операцій на проведення технічного переоснащення основних фондів агропромислових підприємств і підприємств переробної промисловості, об'єктів сфери послуг;

- активізація ринку цінних паперів на місцях, зміцнення його взаємодії з національним і міжнародним фондовим ринком, формування на рівні регіонів філіалів фондової біржі;

- сприяння розвитку місцевого ринку страхових послуг (у т.ч. майнового та особистого страхування; страхування врожаю та відповідальності товаровиробників, підприємницьких ризиків; страхування екологічних ризиків і відповідальності);

- розвиток системи соціального страхування, у т.ч. через недержавні пенсійні фонди;

- стимулювання залучення прямих і портфельних інвестицій вітчизняних та іноземних інвесторів у пріоритетні сфери місцевого соціально-економічного розвитку;

- залучення та ефективне використання грантів, коштів міжнародної технічної допомоги, коштів місцевих фондів (у т.ч. ендавмент – фондів) на потреби місцевого розвитку.

3.2.2. Механізму державно-приватного партнерства шляхом:

- розширення практики застосування форм державно-приватного партнерства (концесія, спільна діяльність, розподіл продукції), у т.ч. на основі підвищення частки приватного бізнесу у фінансуванні проектів;
- стимулювання впровадження у регіонах інноваційних та енергозберігаючих технологій шляхом спільного фінансування проектів у науково-технічній та інноваційній сферах, що реалізуються малими підприємствами;
- здійснення щоквартального моніторингу щодо наявності площ виробничого та невиробничого призначення, які перебувають у комунальній власності і можуть бути надані в оренду суб'єктам підприємницької діяльності.

3.2.3. Механізму кооперації (окрім викладеного у пункті 2.5 Рекомендацій) через:

- поширення кооперативних зв'язків серед малого та середнього бізнесу на рівні регіону;
- сприяння залученню на добровільній основі коштів підприємств, установ та організацій для розвитку соціальної інфраструктури на селі;
- формування цивілізованих каналів збуту сільськогосподарської продукції на місцевих ринках через кооперативні можливості (у т.ч. розвиток споживчої, збутової кооперації тощо).

3.2.4. Механізму формування кластерів (механізм кластеризації) шляхом:

- унормування у вітчизняному законодавстві правового режиму поняття «кластер» і режиму його функціонування (наприклад, шляхом доповнення Розділу VIII «Спеціальні режими господарювання» Господарського кодексу України окремою главою);
- популяризації кластерів як важливих інструментів для поліпшення бізнес-середовища, особливо для малих і середніх підприємств, що відповідає світовій практиці господарювання, Стратегії соціально-економічного розвитку ЄС на період до 2020 року.

3.2.5. Механізмів інфраструктурного забезпечення розвитку місцевого аграрного ринку через:

- розвиток місцевих ринків збуту сільськогосподарської продукції, заготівельних пунктів на селі (насамперед за рахунок розбудови обслуговуючої кооперації та залучення ресурсів переробних підприємств);
- розвиток інфраструктури роздрібної торгівлі згідно з визначеними соціальними стандартами;
- сприяння відкриттю товарної біржі для забезпечення постійного збуту сільськогосподарської продукції та зниження цінових ризи-

ків виробництва і торгівлі сільськогосподарською продукцією (у т.ч. укладання біржових угод на реальний товар (кеш, спот), форвардних та ф'ючерсних угод; розвиток електронної торгівлі з використанням інструментів товарного обігу, включаючи товарні деривативи та складські свідоцтва; хеджування цінових ризиків);

- сприяння розвитку системи зберігання та переробки продукції шляхом скорочення строків узгодження та інших дозвільних процедур щодо землевідведення, будівництва та введення в експлуатацію елеваторів, складських приміщень і баз зберігання продукції, інших об'єктів інфраструктури аграрного ринку.

3.2.6. *Механізму стимулювання розвитку підприємництва, малого та середнього бізнесу на місцевому рівні, а саме:*

- формування сприятливого підприємницького клімату шляхом:
 - приведення чинних нормативно-правових актів місцевих органів публічної влади відповідно до принципів державної регуляторної політики;
 - розроблення механізму часткового відшкодування з місцевих бюджетів відсоткових ставок за кредитами, залученими суб'єктами малого та середнього підприємництва для реалізації інвестиційних проектів;
 - провадження сучасного світового досвіду щодо диверсифікації джерел фінансування соціальних питань на місцях (наприклад, ендаументу як виду благодійної допомоги);
 - формування місцевої бази даних інвестиційних пропозицій малих підприємств (особливу увагу слід звернути на поширення інформації серед іноземних інвесторів);
 - надання державних гарантій для отримання кредитів підприємствами, економічна діяльність яких має стратегічне значення для місцевого розвитку, а також підприємствам, які демонструють позитивний результат від операційної діяльності, мають позитивну кредитну історію, не допускали прострочень по кредитах та виконують соціальні зобов'язання у повному обсязі;
- стимулювання малого підприємництва до розвитку інноваційної діяльності, що означає:
 - розроблення механізмів фінансово-кредитної підтримки суб'єктів малого підприємництва, що здійснюють інноваційну діяльність;
 - сприяння створенню спеціалізованих місцевих лізингових компаній, пріоритетною сферою діяльності яких має стати підтримка розвитку малого підприємництва;
 - започаткування системи замовлень місцевої влади на виконання важливих для місцевого розвитку інноваційних науково-

технологічних розробок, що можуть реалізовуватись суб'єктами малого підприємництва;

- формування електронної біржі місцевих інновацій;
- стимулювання розвитку підприємницької ініціативи та створення нових робочих місць шляхом:

- сприяння самозайнятості безробітних шляхом надання їм одноразової грошової допомоги для започаткування власної підприємницької діяльності;

- акцентування уваги на професіях, що не тільки користуються попитом на ринку праці, а й дають змогу започаткувати власну справу (у випадках перепідготовки та підвищення кваліфікації безробітних осіб);

- проведення семінарів і курсів підвищення кваліфікації для всіх бажаючих розпочати підприємницьку діяльність;

- вжиття заходів щодо розвитку малого підприємництва у сільській місцевості через:

- розроблення механізмів надання матеріальної допомоги малим підприємствам, що виробляють екологічно чисту продукцію сільського господарства, займаються її переробкою та експортом;

- сприяння переорієнтації вивільненої робочої сили на нові види діяльності у сільському господарстві та у сфері розвитку «зеленого туризму»;

- сприяння залученню безробітних, зареєстрованих у містах, до працевлаштування на новостворених робочих місцях у сільській місцевості;

- стимулювання проведення конкурсів (тендерів) із закупівлі товарів і надання послуг малими підприємствами за кошти державних і місцевих бюджетів, а також участь підприємців у виконанні регіональних замовлень;

- вжиття заходів щодо поліпшення інформаційного забезпечення малих підприємств і спрощення доступу до необхідної інформації, створивши для цього місцеві бази даних, де системно акумулюватиметься інформація про норми чинного законодавства України, а також інформаційно-аналітичні матеріали стосовно розвитку місцевого підприємництва, цінової ситуації, регуляторної політики, наявних банківських установ і кредитних спілок з переліком їх послуг у сфері кредитування суб'єктів малого підприємництва.

3.2.7. *Механізму місцевого співробітництва: міжмуніципального, міжрегіонального та міжнародного (у т.ч. – транскордонного), крім викладеного у пунктах 1, 2 цих Рекомендацій, що охоплює:*

- унормування на законодавчому рівні:
 - низки питань щодо міжрегіонального та міжмуніципального співробітництва (зокрема, законодавче унормування відповідного понятійного апарата);
 - діяльності центрального органу виконавчої влади, уповноваженого на реалізацію міжрегіонального та міжмуніципального співробітництва;
 - механізму практичної реалізації укладених міжрегіональних угод;
 - механізму формування професійно діючих та/або активізації роботи діючих у цьому напрямку інституцій (зокрема, агенцій регіонального розвитку);
- запровадження на рівні нормативно-правового забезпечення постійної практики з обміну досвідом представників органів державної влади, місцевого самоврядування, неурядових організацій та бізнесу у питаннях розроблення і реалізації проектів міжрегіонального/міжмуніципального співробітництва (у т.ч., шляхом використання потенціалу Форумів регіонів, передбачених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 вересня 2011 р. № 896-р).

3.3. Інституційних механізмів наближення процедур, стандартів, вимог економічної, підприємницької діяльності, що здійснюються на місцевому, регіональному рівні до міжнародних (європейських) стандартів, що включають:

3.3.1. *Механізм стандартизації та сертифікації, захист інтелектуальної власності та дотримання авторського права* щодо продукції (послуг), що виробляються на місцевому рівні, досягнення їх відповідності міжнародним, у т.ч. європейським, стандартам/нормам якості та безпеки), що досягається шляхом:

- осучаснення законодавства щодо процедур стандартизації і сертифікації з приведенням їх у відповідність до світової практики;
- унормування нових, сучасних методів технічного контролю за додержанням виробником і продавцем вимог безпеки з одночасним упровадженням інновацій, що забезпечує підвищення якості споживчих товарів;
- внесення змін до Закону України «Про авторське право і суміжні права» шляхом відтворення у ньому положень сучасного європейського права (зокрема, Директив Європейського парламенту та Ради від 12 грудня 2006 року № 2006/115/ЄС про право на прокат, право на позичку і деякі суміжні права у сфері інтелектуальної власності та від 12 грудня 2006 року № 2006/116/ЄС про гармонізацію строку охорони і деяких суміжних прав); розбудови термінологічно-

го апарату у цій сфері (наприклад, дефініцій «аудіовізуальний твір», «комп'ютерна програма», «виробник фонограми» тощо).

3.3.2. Механізм правового забезпечення через:

- поширення практики рівності сторін (влади-бізнесу, громадських організацій) у виборі альтернативних варіантів поведінки в управлінні місцевим розвитком (розвиток практики концесій, інвестиційних угод, договорів про надання окремих соціальних послуг представниками бізнес-структур, ефективне користування державною/комунальною власністю);

- забезпечення якісної нормативно-методичної документації щодо класифікації об'єктів державної регіональної політики, використання статистичних показників, кадастрових систем та інших державних інформаційних баз даних для моніторингу і регулювання розвитку адміністративно-територіальних одиниць;

- поліпшення правової культури населення (популяризація юридичних знань, формування стійкого нетерпимого ставлення громадян до пиятики, злочинництва, неробства тощо);

- поліпшення нормативно-правової бази взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами публічної влади (у т.ч., з питань розробки та реалізації проєктів, розрахованих на вирішення питань місцевого значення у комплексі із стратегічною розбудовою регіону);

- розвиток експлуатаційної сумісності і стандартів Інтернет-послуг шляхом удосконалення нормативних процедур їх надання-отримання;

- розбудова довіри і безпеки користувачів Інтернет-послуг шляхом забезпечення дотримання правил щодо захисту персональних даних;

- нормативно-правова підтримка і стимулювання отримання інвестиційних ресурсів (у т.ч., коштів міжнародної технічної допомоги) для місцевого розвитку;

- впровадження проєктів корпоративної соціальної відповідальності;

- розвиток інноваційної системи шляхом розробки та впровадження місцевих програм інноваційного розвитку, які формуються за активної участі суб'єктів інноваційної діяльності (органів публічної влади локального та регіонального рівнів, бізнес-середовища, громадськості і громадян) і серед іншого передбачає такі заходи:

- сприяння кооперації і взаємодії різноманітних суспільних інститутів у здійсненні інноваційної діяльності;

- розвиток інноваційної культури (організація ярмарок, виставкових заходів інноваційної продукції);

- стимулювання інновацій шляхом розміщення бізнес-інкубаторів у технопарках, на підприємствах, чи при вищих навчальних закладах за рахунок коштів місцевих бюджетів;

- створення кластерів;
- розвиток міжрегіонального та/або міжмуніципального співробітництва;
- сприяння кадровому забезпеченню місцевих, регіональних ринків праці, сприяння розбудові системи управління місцевими трудовими ресурсами (у т.ч. шляхом організації тренінгів, семінарів, стажування тощо).

3.3.3. *Механізм задіяння потенціалу місцевого самоврядування*, що передбачає:

- зосередження діяльності органів місцевого самоврядування на якісному забезпеченні надання публічних послуг:

- захисних (охорона правопорядку, пожежна безпека, захист прав споживачів, забезпечення ветеринарного і санітарно-епідеміологічного благополуччя; ліцензування видів діяльності, що несуть ризик для фізичного та/чи морального здоров'я громадян та ін.);

- послуг, що забезпечують безпеку та якісні умови проживання всього населення (охорона довкілля; будівництво й утримання доріг регіонального та місцевого значення; розвиток громадського транспорту; планування розбудови населених пунктів тощо);

- послуг, орієнтованих на задоволення персональних потреб людини, безпосередньо пов'язаних з умовами життя конкретних громадян (освіта, організація служби зайнятості, житлове будівництво, охорона здоров'я, громадські роботи тощо);

- послуг сфери культури, розвитку рекреаційної інфраструктури (театри, музеї, бібліотеки, парки, зони відпочинку тощо);

- комерційних послуг або таких, що дають прибуток у місцеві бюджети внаслідок самостійної економічної діяльності (платні стоянки для автотранспорту, місцеві товарні ринки, ігрові та спортивні споруди, водопостачання і каналізація, вивіз та утилізація сміття тощо);

- активізацію процесу самоорганізації населення, залучення активної частини сільських жителів у процес місцевого управління (у т.ч. – через використання потенціалу міжмуніципального співробітництва);

- прийняття ефективних управлінських рішень щодо підтримки сільськогосподарського виробництва та агропереробки, регулювання землекористування, планування та забудови поселень, розбудови індустріальних і технологічних парків з урахуванням думки мешканців відповідної територіальної громади.

3.3.4. *Механізм інформаційного забезпечення процесів економічного зростання на місцевому рівні*, що включає:

- розвиток місцевої цифрової економіки:
 - створення місцевого єдиного цифрового ринку (усунення бар'єрів і створення єдиних правил для вільного поширення онлайн-послуг за межі кордонів територіальної громади/регіону; створення на місцевому рівні єдиного простору онлайн-платежів тощо);
 - запровадження у відкритому доступі публічних реєстрів (підприємств і суб'єктів підприємницької діяльності; судових рішень; одержувачів соціальних пільг і спеціальних пенсій; звітів витрат, здійснених за рахунок коштів місцевих бюджетів тощо);
 - розбудова довіри і безпеки користувачів шляхом посилення дотримання правил щодо захисту персональних даних;
 - розвиток високошвидкісного Інтернету на місцевості (регіоні / районі/населеному пункті);
 - розвиток наукових досліджень та інновацій за рахунок залучення місцевого інтелектуального потенціалу, кращих дослідників, створення відповідної місцевої інноваційної, наукової, освітньої інфраструктури;
 - вдосконалення електронних навичок користувачів через популяризацію Інтернет-послуг і розширення послуг з отримання базових знань комп'ютерної техніки серед місцевого населення старшого та похилого віку;
 - використання інформаційно-комп'ютерних технологій для розв'язання місцевих соціальних проблем заради скорочення споживання енергії, підтримки життя населення, що старіє, реформування ринку медичних послуг, підвищення якості державних послуг, оцифрування місцевої культурної спадщини для забезпечення онлайн-ого доступу для користувачів;
- розвиток взаємодії з інститутами громадянського суспільства та органів публічної влади з питань розроблення та реалізації місцевої (у т.ч., соціально-економічної, регуляторної) політики:
 - залучення потенціалу інституцій громадянського суспільства для проведення аналітичних досліджень, опитувань громадськості з питань місцевого розвитку, виявлення кращих практик управління та їх поширення, обмін досвідом між зацікавленими сторонами;
 - налагодження на місцевому рівні постійної роботи з упровадження системи електронного врядування, публічності та прозорості процедур прийняття управлінських рішень на місцевому, регіональному рівні, публічного звітування щодо процесів ефективності роботи органів публічної влади всіх рівнів, у т.ч. стосовно результатів стимулювання економічної діяльності, створення нових робочих місць;

- проведення паритетних технічних обмінів між муніципалітетами міст-побратимів (спільна співпраця над конкретними завданнями);
- залучення іноземних консультантів для підтримки місцевого розвитку.

II. Активізація фінансових та інвестиційних важелів забезпечення економічного зростання на рівні територіальних громад, а саме:

- забезпечення вдосконалення механізму визначення і розподілу субвенцій на виконання інвестиційних програм через встановлення критеріїв їх розподілу на підставі формалізованих параметрів, запровадження конкурсного відбору інвестиційних програм для фінансування їх із місцевих бюджетів; підвищення ефективності використання субвенцій на соціально-економічний розвиток регіонів, збільшення обсягу цільових субвенцій та їх частки у загальній структурі доходів місцевих бюджетів, обґрунтування потреби у субвенціях на такі капітальні видатки:

- оновлення основних фондів закладів освіти і охорони здоров'я;
- розбудова транспортних комунікацій;
- модернізація основних фондів установ житлово-комунального господарства;
- запровадження технологій енергозаощадження на підприємствах житлово-комунального господарства;
- розбудова закладів туристичної сфери;
- використання інструментарію програмно-цільового методу бюджетування при фінансуванні потреб місцевого розвитку;
- збільшення інвестиційної привабливості потенційних об'єктів капіталовкладення шляхом проведення відповідної інформаційної підтримки його продуктивних можливостей;
- задіяння потенціалу та механізмів державного замовлення, розширення масштабів його використання у поєднанні з прямим державним інвестуванням стратегічно важливих для місцевого розвитку підприємств, налагодження виробництва окремих видів продукції відповідно до потреб внутрішнього ринку;
- застосування механізмів прискореної амортизації при фінансовому плануванні діяльності стратегічно важливих для місцевого розвитку суб'єктів господарювання державної та комунальної форми власності, заохочення до застосування прискореної амортизації на підприємствах інших форм власності;
- розширення доходних джерел бюджету розвитку за рахунок внутрішніх і зовнішніх позик на інвестиційні цілі, частини плати за землю та податку на доходи фізичних осіб;

- оптимізація формування та використання коштів місцевих бюджетів, розширення джерел бюджету розвитку у складі місцевих бюджетів через збільшення обсягів доходів від продажу чи оренди комунальної власності;

- унормування права місцевих рад запроваджувати на підпорядкованій території податок з реклами, ринковий збір;

- унормування передачі частини надходжень з податку на прибуток підприємств некомунальної форми власності до бюджетів розвитку міст і селищ;

- спрощення процедур доступу органів місцевого самоврядування до кредитних ринків;

- збільшення частки видатків загального фонду місцевого бюджету, що спрямовується на обслуговування боргу;

- збільшення частки середньострокових облігацій у випусках муніципальних цінних паперів шляхом унормування принципів гарантування державою місцевого боргу;

- розширення мережі філій кредитних установ, фінансових асоціацій та спілок, активізація їх діяльності, стимулювання щодо придбання ними державних цінних паперів;

- урегулювання питань діяльності інститутів спільного інвестування на регіональному рівні, сприяння зростанню частки облігацій муніципальної позики у структурі активів інститутів спільного інвестування;

- формування центрів регіональної фінансової інфраструктури – комунальних банків, що зможуть акумулювати фінансові ресурси у фінансово слабких регіонах з низькою концентрацією виробничих підприємств;

- зобов'язання місцевих рад при формуванні бюджетних запитів чітко формулювати свої інвестиційні потреби, визначати, що є найважливішим у розвитку даного регіону, на яку сферу першочергово слід спрямувати капіталовкладення з метою стимулювання економічного зростання на місцевому рівні, створення нових робочих місць (у т.ч. це стосується й отримання фінансування за рахунок коштів ДФРР).

ІІІ. Гарантування сталого економічного і соціального розвитку регіонів України, подолання внутрішніх диспропорцій регіонального розвитку як підґрунтя для стабільного економічного зростання на місцевому рівні, що передбачає:

- забезпечення активізації транскордонного співробітництва прикордонних регіонів України з відповідними адміністративно-територіальними одиницями Росії, Білорусі, Польщі, Угорщини, Словаччини, Румунії та Молдови, стимулювання розвитку кооперації та осо-

бистих зв'язків між населенням України та територіями іноземних країн;

- сприяння розвитку співробітництва між регіонами України (стимулювання розвитку кооперації між підприємствами однієї галузі; розвиток зв'язків між віддаленими від обласних центрів територіями, що географічно подібні);

- розроблення регіональних програм подолання депресивності периферійних територій, сприяння зменшенню диспропорційності внутрішнього розвитку областей (насамперед на місцевому рівні);

- напрацювання проектів розбудови комунікаційної інфраструктури територій, віддалених від обласних центрів (у т.ч. для сільської місцевості);

- сприяння підвищенню рівня інвестиційної привабливості територій, переважно аграрних територій, сільської місцевості (зокрема, завдяки створенню регіональних і місцевих інвестиційних центрів);

- розроблення обласних програм підтримки місцевого виробника (на регіональному/локальному рівні);

- надання допомоги в модернізації місцевих промислових підприємств на основі пріоритетності використання місцевих ресурсів (зокрема, державної підтримки місцевих підприємств на сприянні випуску інноваційної продукції, запровадженні у виробництво стратегічно важливих інноваційних науково-технічних розробок);

- сприяння створенню на місцевому рівні інноваційних кластерів із залученням місцевого інтелектуального потенціалу науково-дослідних установ, промислових підприємств, освітніх і навчальних закладів;

- запровадження диверсифікації економічної діяльності старо-промислових регіонів Сходу України (зокрема в напрямку зменшення залежності економіки Донецького та Дніпропетровського регіонів від розвитку традиційних вугільної та металургійної галузей, стимулювання розвитку сфери послуг, інноваційно-інвестиційної діяльності, у т.ч. у сфері освоєння альтернативних видів енергії, переходу до «зеленої економіки»);

- введення в дію малого та середнього підприємництва на місцевому рівні (особливо у галузях легкої промисловості, торгівлі, туризму та рекреації, наданні послуг населенню);

- розвиток партнерських відносин між місцевою владою та бізнесом у питаннях формування обласної (місцевої) економічної та соціальної політики, реалізації соціальних програм завдяки підвищенню соціальної відповідальності бізнесу, впровадженню механізмів державно-приватного партнерства;

- проведення реформи місцевого самоврядування заради оптимізації фінансово-бюджетних відносин між центром і регіонами (зокрема, збільшення ресурсного забезпечення для реалізації регіональних проєктів);

- проведення модернізації на підприємствах промисловості та ЖКГ з метою підвищення екологічних стандартів, упровадження альтернативних видів енергії на підприємствах промисловості та ЖКГ;

- підготовку регіональних програм стимулювання народжуваності (у т.ч. передбачення додаткових виплат грошової допомоги при народженні дитини, забезпечення молодих сімей житлом, облаштування дитячих майданчиків тощо);

- розроблення регіональних програм стимулювання розвитку сільських територій (зокрема, наданням молодим сім'ям житла на селі, налагодженням регулярного транспортного сполучення на селі, запровадження системи пільг молодим фахівцям, що залишаються працювати на селі тощо).

IV. Перехід місцевого економічного розвитку на принципи сталого розвитку, впровадження у практику господарювання засад «зеленої економіки» на місцевому рівні, що включає в себе:

- стимулювання переходу до використання на місцях відновлюваної й альтернативної енергетики, зокрема шляхом:

- запровадження регіональних програм підтримки розвитку вітро- та гідроенергетики, поширення використання сонячних батарей та обладнання з виробництва біогазу;

- встановлення пільгових умов для придбання у підприємців електроенергії, отриманої завдяки вітрякам, функціонування міні-гідроелектростанцій та сонячних батарей;

- використання для опалення приміщень (на підприємствах ЖКГ, у сільській місцевості тощо) відходів виробництва сільсько-господарської продукції (пелети, тирсобрикетки й ін.);

- запровадження стимулів власникам при переведенні автотранспорту на біопальне, розвиток екологічно безпечних видів громадського дорожнього транспорту (у містах – трамваї, тролейбуси);

- активізацію на місцях, у регіонах утилізації відходів виробництва та споживання, у т.ч. шляхом:

- реконструкції існуючих сміттєзвалищ;

- будівництва спеціалізованих полігонів для захоронення накопичених промислових відходів і пестицидів;

- будівництва заводів із переробки твердих побутових відходів;

- залучення до збирання твердих побутових відходів безробітних відповідно до підписаних з ними трудових договорів;

- забезпечення на місцевому рівні охорони водних ресурсів, у т.ч. шляхом:

- оптимізації використання води у сільському господарстві та промисловості завдяки впровадженню інноваційних екологозберігаючих технологій;

- проведення модернізації очисних споруд на підприємствах промисловості та житлово-комунального господарства, забезпечення переходу місцевих промислових підприємств до замкнених циклів водокористування;

- посилення протидії забрудненню атмосферного повітря, у т.ч. шляхом:

- проведення модернізації систем пило- та газоочисних установок на підприємствах промисловості та житлово-комунального господарства;

- запровадження стимулюючих тарифів для закупівлі електроенергії, виробленої з використанням вітряків, біомаси, невеликих гідроелектростанцій тощо.

- забезпечення ефективної охорони сільськогосподарських земель, у т.ч. шляхом:

- проведення рекультивції порушених земель;

- впровадження заходів боротьби з ерозійними процесами (створення захисних лісонасаджень, заліснення крутосхилів, виведення зі складу орних земель площ з кутом нахилу більше 5 градусів тощо);

- підвищення культури землеробства завдяки інформаційним заходам.

- забезпечення охорони тваринного світу, у т.ч. шляхом:

- збільшення кількості та розміру об'єктів природно-заповідного фонду;

- посилення відповідальності за браконьєрство (особливо у степовій зоні) та несанкціоноване вирубування лісу;

- залучення до охорони тваринного світу безробітних у сільській місцевості (нагляд за станом лісного господарства, водних об'єктів тощо);

- запровадження заходів щодо збільшення чисельності флори та фауни.

Стратегічні орієнтири європейської регіональної політики щодо підтримки місцевого розвитку

У березні 2010 р. Європейською Радою було затверджено Стратегію соціально-економічного розвитку Євросоюзу на період до 2020 р. «Європа 2020: Стратегія інтелектуального, стійкого й універсального зростання» (*Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*)⁷⁹ (далі – Стратегія Європа-2020). У цьому документі викладено сучасне бачення перспектив подальшого розвитку соціальної ринкової економіки Європи в XXI ст., скориговане з урахуванням «уроків» фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр.

Стратегія Європа-2020 на перший план висуває три базові пріоритети:

- інтелектуальне зростання (англ. – *Smart growth*): розвиток економіки, що ґрунтується на знаннях та інноваціях;
- стабільне зростання (англ. – *Sustainable growth*): сприяння ефективнішому використанню ресурсів, створенню екологічної (сталой) і конкурентоспроможної економіки;
- загальне зростання (англ. – *Inclusive growth*): створення економіки з високим рівнем зайнятості працездатного населення, що забезпечує «вирівнювання» («конвергенцію», «згуртування») соціальних і територіальних відмінностей.

Означені пріоритети включають 7 цілей (або «флагманських ініціатив» (англ. – *flagship initiatives*).

У межах цих пріоритетів і флагманських ініціатив передбачено низку інструментів стосовно досягнення економічної, соціальної і територіальної згуртованості в контексті європейської політики згуртованості, як однієї з провідних політик ЄС, що передбачено засадничими нормативно-правовими актами ЄС (зокрема, ст. 174 Договору про заснування ЄС). Сучасну мету цієї політики у контексті регіонального розвитку визначено на таких засадах: регіональна інвестиційна політика, спрямована на підтримку створення нових робочих місць; розвиток конкурентоспроможності; економічне зростання; поліпшення якості життя та стійкий розвиток.

Отже, новітня європейська регіональна політика зосереджується на розвитку ендogenous потенціалу та мобілізації місцевих активів.

⁷⁹ *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/investing-in-research-european-commission-europe-2020-2010.pdf>

Саме ці пріоритети покладено в основу досягнення цілей Стратегії Європа-2020.

На забезпечення означених вище напрямків фінансової політики Європи на період 2014–2020 рр. Європейська Комісія на початку жовтня 2011 р. оприлюднила текст законодавчих пропозицій *Політики єднання* на відповідний період⁸⁰. Цей документ передбачає, зокрема, *стратегію розподілу інвестицій* у сумі 376 млрд. євро (у цінах 2011 р.) поміж трьома фондами (Європейським фондом регіонального розвитку (далі – ЄФРР), Європейським соціальним фондом та Фондом згуртування). За допомогою означених Фондів і відповідно до цілей Стратегії Європа-2020 передбачено досягти економічної, соціальної та територіальної єдності «згуртування» Європи.

У ЄС розглядають Структурні фонди як важливі інструменти активізації інвестицій для держав-членів ЄС і регіонів. Прийняття рішення щодо підтримки з боку Структурних фондів відповідних регіональних проєктів ґрунтується на засадах: *ефективне складання програм регіонального розвитку + ефективне витрачання на них коштів = зміна регіональної економіки й отримання довгострокового економічного ефекту у вигляді стійкого економічного зростання та створення робочих місць*.

Щодо використання потенціалу ЄФРР у контексті стимулювання регіонального розвитку, країни ЄС передбачають впровадження таких критеріїв:

- регіони мають брати до уваги, що ЄФРР підтримуватиме обмежену кількість цілей, визначених у Стратегії Європа-2020. До цих цілей входять: підвищення енергоефективності і відновлюваних джерел енергії, розвиток інновацій і підтримка малого й середнього бізнесу на рівні 80 % у високорозвинутих регіонах і не менше 50 % – у менш розвинутих. При цьому проєкти у деяких галузях не матимуть права на фінансування за рахунок коштів ЄФРР. Серед таких проєктів, наприклад, виробництво, переробка і реалізація тютюну й тютюнових виробів; виведення з експлуатації атомних електростанцій; скорочення викидів парникових газів у відповідних інституціях тощо;

- спеціальна підтримка ЄФРР надаватиметься містам і міському розвитку шляхом обмеження кількості комплексних заходів щодо стійкого міського розвитку і створення міської платформи розвитку, сприяння обміну між містами тощо.

Як відомо, регламентація діяльності ЄФРР у правовому плані базується на нормах ст. 160 Договору про заснування Європейської

⁸⁰ EU Cohesion Policy 2014-2020: legislative proposals [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm

спільноти: завданням Фонду є сприяння усуненню найважливіших регіональних диспропорцій у Спільноті через участь у розвитку та структурній підтримці периферійних (відсталіх) регіонів і в процесах конверсії промислових регіонів, що занепадають⁸¹.

Конкретизація зазначеного завдання, масштаби допомоги та правила прийняття допомоги ЄФРР до недавнього часу визначалися у нормах Регламенту (ЄС) № 1080/2006 Європейського Парламенту та Ради ЄС від 5 липня 2006 р.⁸² Проте нині Європейська Комісія винесла на розгляд Європейського Парламенту і Ради пропозиції щодо оновлення положень щодо ЄФРР та відміну Регламенту (ЄС) № 1080/2006.

За сучасним трактуванням кошти Європейського фонду регіонального розвитку мають спрямовуватися на:

- виробничі інвестиції, що сприятиме створенню і забезпеченню постійних робочих місць через пряме інвестування в малий і середній бізнес;
- інвестиції в інфраструктуру з наданням основних послуг громадянам у галузі енергетики, довкілля, транспорту, інформаційних і комунікаційних технологій;
- інвестиції в соціальні, медичні й освітні інфраструктури;
- розвиток ендегенного потенціалу завдяки підтримці регіонального й місцевого розвитку, досліджень та інновацій. До таких заходів мають бути включені: інвестиції в основний капітал, обладнання та малі об'єкти інфраструктури; підтримка і надання послуг бізнесу (зокрема, малому та середньому); підтримка громадських досліджень та інновацій в галузі технологій і прикладних наукових досліджень на підприємствах; формування мережі співробітництва й обміну досвідом між регіонами (містами) у соціальній, економічній та екологічній сферах; технічна допомога.

⁸¹ *Договір* про заснування Європейської Спільноти від 21 березня 1957 р., м. Рим [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_017/print1329900667168462

⁸² *Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування* / заг. ред. А. П. Яценюка. – К. : Парламентське вид-во, 2007. – С. 282.

Роль підприємництва та формування розвинутого підприємницького середовища у процесі стимулювання економічного зростання на місцевому рівні

Невід'ємною складовою активізації процесів економічного зростання на місцевому рівні є розвиток підприємництва (насамперед, малого та середнього бізнесу), формування розвинутого підприємницького середовища, що «розблоковує місцеву економічну ініціативу», активізує бізнес-процеси та підприємницьку ініціативу. Розвиток підприємництва на місцевому, регіональному рівні виконує важливі соціально-економічні функції, а саме:

- сприяє створенню нових робочих місць, що особливо важливо для периферійних, депресивних територій, а, отже, сприяє зменшенню соціальної напруги та дає змогу досягти соціальної стабільності на місцях;
- підвищує рівень доходів і добробуту населення, його платоспроможність;
- підтримує формування на місцевому ринку конкурентного середовища щодо пропозиції товарів і послуг, сприяє підвищенню їх якості;
- поживляє економічну активність суб'єктів господарювання, сприяє відмові від патерналістських очікувань;
- сприяє збільшенню надходжень капіталу та інвестицій до місцевої, регіональної та національної економіки;
- сприяє впровадженню інноваційних та енергозберігаючих технологій, стимулює розвиток «зеленої економіки», покращення екологічної ситуації на місцях;
- сприяє збільшенню податкових надходжень до місцевих бюджетів, до державного бюджету;
- оптимізує ситуацію на місцевому, регіональному трудовому ринку, у т.ч. у сфері трудової еміграції активної частини працездатного населення;
- сприяє збільшенню у суспільстві прошарку середнього класу.

Для розвитку підприємництва та активізації економічної ініціативи на місцевому рівні необхідно створити сприятливі умови, сформувавши розвинуте підприємницьке середовище. Для цього органи публічної влади всіх рівнів мають сконцентрувати зусилля на системному розв'язанні низки проблем, а саме:

1. На загальнодержавному рівні:

- необхідно визначити основні пріоритети фінансової підтримки підприємництва з боку держави, у т.ч. стосовно врегулювання меха-

нізмів кредитування, пошук економічних важелів оптимізації вартості кредитних ресурсів;

- розробити чітку систему податкових преференцій для суб'єктів малого та середнього підприємництва;
- відшукати економічні важелі залучення малого й середнього бізнесу до виконання державних замовлень;
- забезпечити державну інформаційно-інституційну підтримку просування продукції вітчизняних товаровиробників (малих і середніх підприємств) на зовнішні ринки;
- удосконалити систему обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва в Україні.

2. На регіональному та місцевому рівні:

- необхідно гарантувати й забезпечити систематичне фінансування регіональних програм підтримки і розвитку малого підприємництва;
- удосконалити контроль за використанням коштів (і ресурсів), виділених малим і середнім підприємствам, не допускати їх нецільового використання;
- сприяти розвитку конкурентного середовища на місцевому, регіональному ринках, вільному входженню суб'єктів підприємництва та виходу з них;
- сприяти налагодженню дієвої взаємодії великого та малого бізнесу на місцевому (регіональному) рівні, у т.ч. шляхом формування регіональних кластерів;
- сприяти формуванню на місцевому, регіональному рівні «точок зростання» й потужних «ареалів розвитку», центрів економічної активності на місцях, що сприятиме залученню до них ресурсів, створить нові робочі місця, наповнить місцеві ринки товарами та послугами місцевого виробництва тощо.

В умовах кризи та післякризового періоду розвиток підприємництва та створення сприятливого підприємницького середовища відіграють надзвичайно важливу роль для стимулювання економічної активності та досягнення економічного зростання на місцевому рівні. Від вирішення цього питання залежить досягнення соціальної стабільності, збільшення кількості робочих місць, зростання доходів і добробуту населення України. Отже, йдеться про нагальну потребу забезпечення державної підтримки розвитку підприємницького середовища на місцевому, регіональному й загальнонаціональному рівні. Заходи держави щодо цього мають комплексно поєднувати загальносистемне регулювання ринкового середовища (конкурентна, податкова, зовнішньоекономічна, митна та ін. політика) та специфічні заходи державного регулювання і державної підтримки розвитку малого підприємництва, у т.ч. на регіональному рівні.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	3
1. Системні підходи до забезпечення та стимулювання економічного зростання на місцевому рівні.....	5
2. Сучасні тенденції розвитку регіонів України як підґрунтя економічного зростання на місцевому рівні.....	12
3. Інституційно-правовий механізм стимулювання розвитку міжрегіонального та міжмуніципального співробітництва за підтримки економічного зростання на місцевому рівні.....	20
4. Особливості економічного розвитку сільських територій України	27
5. Комплексний підхід до запровадження механізмів стимулювання регіонального та місцевого економічного розвитку в Україні	34
6. Фінансові та інвестиційні важелі забезпечення економічного зростання на рівні громад	44
7. Стратегічні пріоритети екологізації економічного розвитку та зростання на місцевому рівні.....	53
8. Забезпечення прозорості дій місцевої влади як чинник економічного зростання на регіональному рівні	57

РЕКОМЕНДАЦІЇ	64
--------------------	----

Додаток 1. СТРАТЕГІЧНІ ОРІЄНТИРИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ПІДТРИМКИ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ	79
---	----

Додаток 2. Роль підприємництва та формування розвинутого підприємницького середовища у процесі стимулювання економічного зростання на місцевому рівні.....	82
---	----

Наукове видання

СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Аналітична доповідь

Літературний редактор: *М. Г. Павленко*
Коректор: *М. Г. Павленко*
Комп'ютерне верстання: *О. В. Москаленко*

Відповідальний за випуск: *В. М. Сизонтов*

Оригінал-макет підготовлено
в Національному інституті стратегічних досліджень:
вул. Пирогова, 7-а, Київ-30, 01030
Тел/факс (044) 234-50-07
e-mail: info-niss@ niss.gov.ua

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 5,12
Тираж 200 пр. Зам. №

Віддруковано ПП «Вид-во «ФЕНІКС»
вул. Шутова, 13-Б, м. Київ, 03680
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 271 від 07.12.2000

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК