

УДК 35.073: 353.1

М. М. КОЛІСНИК

УДОСКОНАЛЕННЯ ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ НА ОСНОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ ФРАНЦУЗЬКОГО ДОСВІДУ

Досліджено досвід планування територіального розвитку та особливості його адаптації до українських умов на прикладі планів-контрактів у Франції. Запропоновано вдосконалений алгоритм розробки та реалізації регіональних угод як засобів узгодження державних і місцевих економічних інтересів в Україні.

The article considers experience of territorial development planning and particularities of its adaptation to Ukrainian conditions after the example of France. There are also proposals concerning improvement of an algorithm of elaboration and realization of regional treaties as means of coordination of state and local economic interests in Ukraine.

Ключові слова: планування, регіональний розвиток, угода регіонального розвитку, децентралізація, Державний фонд реконструкції та розвитку.

Зміна підходів до планування є вимогою часу для України. Світовий досвід неодноразово доводив раціональність застосування такого механізму і більше того, наша країна має як позитивний, так і негативний історичний досвід планування. За останні два десятиріччя Україна досягла певного рівня розвитку і протягом усього періоду незалежності серед можновладців панував тезис про саморегулювання економіки на ринкових засадах і постійну необхідність зменшення державного втручання в економіку. Апологети такого підходу мають вибіркочу пам'ять стосовно дій держави як власника – чимало підприємств з державною формою власності в різних галузях національної економіки довели свою здатність ефективно працювати в нових умовах, а фінансова криза 2008-2009 рр. переконливо доводить хибність тези про ідеальність ринкового лібералізму. Особливо гостро це проявилось на регіональному рівні, що мало наслідком нарощення економічних і соціальних проблем, вирішити які самотужки не спроможна ні державна влада, ні місцеве самоврядування.

Такий період розвитку проходило багато європейських країн, які зуміли побудувати власну модель діалогу гілок і рівнів влади, це, по суті, одна з “хвороб” становлення держави, яку треба пройти з мінімальними втратами та максимальним ефектом. Успішно працюють закони Франції, Чехії та інших країн Європейського Союзу, які регулюють взаємовідносини щодо регіонального розвитку між урядом та територіальними громадами на контрактній основі. Аналогічний закон було прийнято в 1999 р. у Польщі, який розроблявся протягом п'яти років [5].

З початку 90-х р. ХХ ст. питання децентралізації, регіоналізму, механізмів стимулювання розвитку територій та інструментів в Україні набували все більшої актуальності та знайшли своє відображення у працях таких вчених, як В. Бубенко, В. Керецман, А. Кузнецов, М. Лендєл, С. Романюк, В. Рубцов, І. Студенніков,

І. Тургель, О. Чистов, О. Шаблій та ін.

Сьогодні для України є надзвичайно актуальним вивчення європейського досвіду регіональних перетворень, оскільки, як заявив Президент України у Зверненні до Українського народу, “в Європі – історичний шанс України розкрити свої можливості. Наша національна стратегія – йти до мети сміливо, прямо й наполегливо” [3]. Очевидно, що необхідною є адаптація європейського й, зокрема, французького досвіду регіонального будівництва до українських умов, про що йтиметься в даній статті.

У цьому сенсі варто звернути увагу на концепцію програмування, індикативного планування запропоновану Ф. Перру та групою його послідовників, яку було втілено у Франції. Основа її полягає в “...системі національних рахунків, планів – угод і державних планів індикативного (рекомендаційного) характеру. Розробку і прийняття національних планів розвитку Перру рекомендував здійснювати на основі узгоджень і компромісів зацікавлених сторін та з допомогою “соціальних діалогів”. Така система індикативного планування включала механізм як короткострокового (кон’юнктурного), так і довгострокового (структурного) регулювання національної економіки” [4]. Прибічники цієї концепції не заперечували дієвість ринкового механізму та конкуренції в регулюванні економіки, а “...головний наголос робили на необхідності державного регулювання інвестиційних процесів через програмування економічного розвитку країни” [4]. Уряд генерала де Голля започаткував з 1947 р. планування за п’ятирічками, яке з успіхом застосовується по сьогодні.

Починаючи з прийняття відповідних законів про децентралізацію, відбуваються зміни у плануванні економічного розвитку у Франції. Основою регіонального розвитку стали контрактні угоди спочатку на чотири, а з 2000 р. на сім років між державою та регіонами, що співпадає з європейськими планами розвитку (фінансування зі структурних фондів). Ці плани стали одним із засобів оптимізації розподілу відповідальності за регіональне планування між різними органами державної влади у зв’язку з підвищенням ролі регіонального рівня влади в якості важливого партнера [7; 8]. При цьому процедура підготовки планів розрахована на три етапи та здійснюється протягом двох років:

– по-перше, центральна влада встановлює пріоритетні напрями розвитку, які є складовими стратегії держави;

– по-друге, префекти як представники держави в регіонах готують проекти планів, консультуючись з представниками органів місцевого самоврядування, а президенти всіх регіональних рад є членами комісії з розробки та прийняття план-контрактів;

– по-третє, попередньо відпрацьовані плани узгоджуються між урядом та регіонами індивідуально, а потім вносяться до національного плану, який розглядається палатами парламенту – спочатку Сенатом (сенатори – представники регіонів), а потім Національному Асамблеєю, набуваючи в результаті статусу офіційного планового документу між двома сторонами на визначений період.

Французькі контракти планування (SPER) – програми розвитку регіонів на декілька років, які розробляються в контексті національного плану. Перші планові контракти співпали з реалізацією 9-го Національного плану (1984 – 1988), друге покоління контрактів реалізовувалося в рамках 10-го Національного плану – 1989 –

1993 рр. Наприкінці 1991 р. з метою аналізу та стимулювання розвитку сфери вищої освіти в регіонах і запровадження програмування на основі п'ятирічок було розроблено план “Університет 2000” [5]. З 1989 р. при укладанні контрактів державою особлива увага приділялася проблемним регіонам. У контрактах 1989 – 1993 рр. пріоритет отримали зони промислової конверсії та сільська місцевість. Сучасний план регіонального розвитку розраховано на 2007 – 2013 роки і має на меті досягнення високого рівня зайнятості, підвищення рівня освіченості працівників, побудови “економіки знань” [9].

У цілому можна узагальнити основні складові, які наявні в кожному плані – розвиток інфраструктури; програма узгоджених дій з благоустрою та розвитку територій; навчання та дослідження; підвищення зайнятості та економічний розвиток шляхом підтримки малих підприємств. Заходи з реалізації планів фінансуються державою і регіональною (іншими місцевими радами), а третім джерелом фінансування можуть бути кошти європейських структурних фондів. Проте тільки підписи держави та регіональної влади є законними для контракту, тому лише їх внесок є обов'язковим. Тобто це не обов'язково директивне планування в нашому розумінні, а певний алгоритм дій з розвитку території країни.

Взагалі дослідження світової економічної історії показало, що з 1970–х рр. економічна роль держави постійно зростала в багатьох розвинених країнах. “Державні капіталовкладення спрямовувалися переважно в галузі, що забезпечували загальнонаціональні потреби: інфраструктуру, атомну промисловість, виробництво й розподіл електроенергії, водо- і газопостачання, транспорт, невиробничу сферу. Надавалися інвестиційні субсидії, позики для розвитку конкурентоспроможних галузей, модернізації та раціоналізації “старих”. Значні кошти витрачалися на військові замовлення – у 1970 р. у США частка військових витрат у федеральному бюджеті становила 40 %, в Японії – 7,1, ФРН – 23,7, Великобританії – 13,7, Франції – 16,7 %” [6]. З тих пір військові витрати в багатьох країнах лише збільшилися. Потрібно розуміти, що державна влада є крупним замовником багатьох видів військової та промислової продукції, стимулюючи таким чином національне виробництво, а отже, й інвестування. Підтримка та стимулювання національного виробника з боку державної влади є в кожній розвинутій країні світу, і це не вважається корупцією. Просто якість товарів і послуг конкурує на рівних з іноземними аналогами.

Саме тому механізм планування повинен відігравати врівноважуючу роль в економіці країни, надавати стабільності та спрямованості руху економічної системи в умовах спадної фази економічного циклу. При цьому необхідно спиратися на внутрішні ресурси як приватні, так і державні.

З урахуванням викладеного необхідно більш раціонально підійти до виконання суспільно необхідних функцій, оскільки сучасний рівень розвитку економіки не відповідає взятій державою ролі централізовано вирішувати весь комплекс соціально-економічних проблем, як і справедливо розподіляти обмежені суспільні ресурси. Актуальність децентралізації підтверджена на самому високому рівні української влади, проте аналіз економічної ситуації показує, що територіальні громади зараз неспроможні самотужки розвиватися, брати участь у реалізації стратегічних національних проєктів. Потрібні злагоджені дії всіх зацікавлених сторін

по довгостроковому плануванню діяльності в галузі соціально-економічного розвитку. У такій ситуації механізм планування виступає на передній план.

В останні роки намітився прогрес у напрямку регіональної політики з боку держави, так в 2005 р. було прийнято Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” [1], згідно з яким стимулювання розвитку регіонів здійснюється з метою:

- забезпечення їх сталого розвитку в інтересах всієї України, підвищення рівня життя населення, подолання бідності та безробіття, формування середнього класу;
- ефективного використання економічного, наукового, трудового потенціалу, природних та інших ресурсів, а також особливостей регіонів для досягнення на цій основі підвищення рівня життя людей, оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів і послуг;

- створення рівних умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України;

- забезпечення додержання визначених державою соціальних гарантій для кожного громадянина незалежно від місця його проживання;

- подолання депресивного стану окремих територій, своєчасного і комплексного розв’язання проблем охорони довкілля.

Інструментом реалізації стратегії визначено угоди щодо регіонального розвитку, які укладаються між Кабінетом Міністрів та відповідними радами. За реалізацію стратегій на регіональному рівні відповідають всі – місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування в межах їх повноважень.

Виходячи з підходу до поняття “регіон” як відносно обособленого в межах держави територіально-виробничого комплексу, який уявляє собою органічну єдність якісно визначеної території та функціонуючої в її межах кооперації праці, важливим є узгодження регіональних угод з Генеральною схемою планування території, Державною програмою соціального та економічного розвитку на відповідний рік, діючими державними цільовими програмами, регіональними програмами соціального та економічного розвитку, схемами та програмами розвитку окремих галузей економіки, іншими програмними документами соціально-економічного розвитку.

Найбільш показовим у цьому сенсі є процес планування у Франції, який включає діалог між різними ланками управління та узгодження на кожному рівні між відповідними органами. Зміст типового документу полягає в такому:

- в узгодженні спільної програми між державою та регіональною адміністрацією;

- узгоджені спільні програми на кілька років (7 років – *авт.*) та фінансові зобов’язання: спільні цілі; конкретні цілі по регіонах та заходи з їх досягнення; конкретизація кожної дії по досягненню цілі, зобов’язання по фінансуванню;

- заходи по реалізації: моніторинг; оцінка впливу; фінансові ресурси; тривалість; перегляд; фінансові таблиці, що встановлюють центральні та регіональні асигнування на кожний захід [9].

Існує чотири великі групи заходів, що передбачаються в контрактах планування Франції: фізична інфраструктура; програми узгоджених дій у планах регіонального розвитку, спрямовані на зони з особливими проблемами; навчання

та дослідження, у тому числі фінансування вузів, спеціальної освіти, передачі технологій; дії, спрямовані на підвищення зайнятості і економічного розвитку з метою поліпшення ділового середовища для малого бізнесу через надання грантів та консультацій.

Регіональні угоди покликані стати ефективним засобом реалізації державної регіональної політики, а не черговою “*idee fixe*” (фр. – нав’язлива ідея) української влади. Важливою умовою ефективності регіональних угод є їх повноцінне фінансування за рахунок державного та місцевих бюджетів. У першу чергу, це означає розробку бюджету розвитку країни. Крім того, як свідчить світова практика, без державних гарантій не може бути й мови про виконання угод та досягнення поставлених стратегічних цілей.

Одним з дієвих альтернативних джерел фінансування регіональних угод може стати Державний фонд реконструкції та розвитку, про утворення схожої спеціальної установи для фінансування регіональних та інфраструктурних проектів під різними назвами говорять і пишуть з середини 1990-х рр. У сучасних умовах початку регіональних перетворень такий фінансовий інструмент має великі шанси стати суттєвою опорою для місцевих бюджетів.

Функції Державного фонду регіонального розвитку такі:

- кредитування розвитку інфраструктури регіонів;
- обслуговування грошових потоків місцевих органів влади; Участь в регіональних інвестиційних проектах на засадах спільного фінансування;
- надання середньо- та довгострокових кредитів на реалізацію регіональних угод;
- фінансування венчурних підприємств, інноваційних проектів на регіональному рівні;
- надання експертних та консультаційних послуг;
- участь в інноваційних, технологічних та промислових парках.

При реалізації всіх існуючих пропозицій щодо збільшення фінансової бази та економічної самостійності місцевих бюджетів, їх коштів не вистачатиме на здійснення значних інвестиційних проектів. Практика показує, що в українських містах наприклад, великою проблемою стали питання перенесення промислових підприємств, створених за радянських часів, які займають землі в перспективних районах, за межу міста. Таким чином, існує потреба в урахуванні цих факторів під час розробки регіональних угод.

Оскільки фактом є те, що інфраструктура регіонів залишає бажати кращого, то перенесення підприємств за межі міст ускладнюється. З огляду на це, пропонується створити Державний фонд реконструкції та розвитку як джерело середньо- та довгострокових кредитних ресурсів для розбудови інфраструктури територій, який може перебрати на себе всі функції спеціалізованої установи регіонального інноваційного спрямування.

Отже, Державний фонд реконструкції та розвитку повинен стати, з одного боку, одним з центрів реалізації урядом державної регіональної політики, а з іншого – фінансово-кредитною установою, через яку будуть проходити кошти інфраструктурних галузей та органів місцевого самоврядування. Фонд міг би здійснювати такі функції:

– координацію та супровід фінансових і кредитних потоків, які направляються до органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій на виконання регіональних угод;

– сприяти реалізації державної інноваційної політики шляхом надання інноваційних кредитів і забезпечувати жорсткий контроль за використанням таких коштів;

– фінансову підтримку структурної перебудови української економіки;

– брати участь у фінансуванні регіональних програм соціально-економічного розвитку та цільових програм;

– залучати інвестиційні ресурси до регіонів шляхом залучення заощаджень громадян, вітчизняних та іноземних інвестиційних фондів і компаній;

– кредитувати на пільговій основі органи місцевого самоврядування для здійснення інфраструктурних проектів тощо.

Створення Державного фонду реконструкції та розвитку дозволить сконцентрувати кошти на цільові проекти, сприятиме спрямуванню ресурсів на підтримку соціального та економічного регіонального розвитку, оперативного управління фінансовими потоками, підвищить фінансову дисципліну органів місцевого самоврядування, враховувати регіональні відмінності та галузеву спеціалізацію конкретних територій. Такий підхід сприятиме реалізації Державної стратегії регіонального розвитку та взаємодії державної влади та місцевого самоврядування в галузі соціально-економічного розвитку країни.

Законом України “Про стимулювання розвитку регіонів” та Державною стратегією регіонального розвитку закладено основи для вирішення проблеми взаємодії місцевих органів влади, для науково обгрунтованої загальнодержавної стратегії ефективного використання території країни та розв’язання існуючих протиріч регіонального розвитку.

Разом з тим, існують суттєві недоліки, які вважаємо за необхідне вирішити за допомогою таких пропозицій:

– регіональні угоди мають стати засобом довгострокового планування, в європейській практиці – сім років, в наших умовах – п’ять;

– розробка регіональних угод буде обов’язковою для всіх зацікавлених сторін, визначених законом, в якій беруть безпосередню участь представники місцевого самоврядування, Кабінету Міністрів, Верховної Ради, а не лише Міністерство економіки як центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики;

– затвердження угод щодо регіонального розвитку повинне бути віднесене до компетенції Верховної Ради України й після прийняття мати силу закону, інакше є ризик повторення сумної долі багатьох програм економічного та соціального розвитку регіонів, інвестиційної діяльності;

– планування конкретних інвестиційних чи інфраструктурних проектів, а не комплексного розвитку територій, як було до цього;

– фінансування угод доцільно закладати в державний бюджет як захищені статті;

– уведення спеціальної процедури щодо внесення змін до регіональних угод з метою уникнення постійних перетрясок по політичним або іншим причинам здійснювати моніторинг реалізації угод, але не слід дозволяти закінчувати її достроково, за ініціативи або за згодою сторін, оскільки це підбиває імідж держави

як гаранта права власності та інвестицій;

– критерієм ефективності регіональних угод, крім показників оцінки реалізації, буде цільове використання коштів на практичне здійснення запланованих інвестиційних проєктів і введення в експлуатацію об'єктів плану;

– після визнання території депресивною подальше її фінансування варто спрямовувати на розвиток, на створення сприятливого інвестиційного середовища, а не пряме фінансування поточних витрат місцевих бюджетів;

– відповідальність за виконання угод буде нести Кабінет Міністрів в особі місцевих державних адміністрацій, з одного боку, а з іншого – виконавчі комітети обласних, районних, місцевих рад;

– контроль за дотриманням доцільно здійснювати Верховній Раді та місцевим радам (обласній, районній, місцевій) в частині їх компетенції;

– неспівпадіння розробки угод за строками з виборами в країні, що дасть змогу приймати більш зважені рішення, близькі до реальних потреб держави та територіальних громад.

Враховуючи наведене вище, пропонується розробити такий алгоритм розробки та реалізації регіональних угод як засобів довгострокового планування соціально-економічного розвитку регіонів:

– державна стратегія регіонального розвитку повинна ґрунтуватися на положеннях Конституції України та Стратегії економічного та соціального розвитку України на середньо- та довгостроковий період;

– у свою чергу регіональні стратегії розвитку базуються на державній стратегії розвитку як основного планового документу на визначений період часу;

– регіональні угоди розробляються на виконання стратегій регіонального розвитку на основі узгодження національних довгострокових інвестиційних проєктів та регіональних інтересів на строк від 5 до 7 років комісією або радою з регіонального розвитку (представники Верховної Ради, Кабінету Міністрів, місцевого самоврядування), яку рекомендується створити;

– регіональні угоди узгоджуються з бюджетною політикою на середньо- та довгострокову перспективу, розробляються різні сценарії розвитку економіки і прогнозується реалізація угод при кожному з них;

– на цьому етапі потім регіональні угоди затверджуються Верховною Радою, набуваючи сили закону з наступного після утвердження року;

– на стадії виконання регіональні угоди впроваджуються поетапно протягом визначеного законом періоду шляхом виконання певного обсягу робіт по конкретним інвестиційним проєктам, що затверджується в Державній програмі соціального та економічного розвитку на кожен рік, а також програмах соціального та економічного розвитку областей;

– постійний жорсткий моніторинг реалізації регіональних угод з боку Верховної Ради, обласних, районних та місцевих рад;

– розробка наступних планових документів, починаючи з другої половини терміну дії цих угод і на основі аналізу виконання діючих угод.

Такий підхід посилить роль держави у спрямуванні та прискоренні регіонального розвитку, дасть змогу об'єднати навколо стратегічної мети різні рівні влади, зменшити політичні ризики, оскільки угоди повинні стати механізмом вирішення

нагальних проблем територіального розвитку. Крім того, досить чітко можна контролювати процес за рахунок визначення конкретних виконавців, термінів реалізації, відповідальності за виконання угод. Прийняття у визначений термін регіональних угод дасть можливість органам місцевого самоврядування чітко планувати свою діяльність за строками проведення всіх необхідних дій і дотримуватися цього плану. Це підвищить довіру до української влади як надійного та прогнозованого партнера, поліпшить інвестиційний клімат всієї країни.

У перспективі логічним варіантом регіонального розвитку є адміністративно-територіальна та політична реформа з метою забезпечення права представництва інтересів місцевих громад у вищому законодавчому органі України. Досвід країн Європейського Союзу (Франція, Великобританія та ін.) переконливо свідчить, що при унітарному устрої країни ефективно функціонує двопалатний парламент, верхня палата якого (Сенат, Палата Лордів тощо) покликана захищати права конкретних територіальних громад. При цьому змішана комісія з представників виконавчої влади та обох палат парламенту узгоджує всі питання прийняття національних планів – контрактів шляхом обговорення та зближення позицій сторін – “соціального діалогу”. Тобто держава активно співпрацює на паритетних засадах з місцевою владою.

Література:

1. Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів”: станом на 20 грудня 2005 р. // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 40. – С. 25.
2. Виступ Президента України В. А. Ющенко на пленарному засіданні ПАРЕ // Урядовий кур’єр. – 2005. – № 15. – С. 3.
3. Звернення Президента України В. А. Ющенко до українського народу на Майдані Незалежності // Урядовий кур’єр. – 2005. – № 13. – С. 3.
4. *Маруцак В. П.* Державне управління і функції управління // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2006. – № 1 (27). – С. 99–109.
5. Міністерство економіки України: Інформаційні матеріали стосовно запровадження нового інструменту регіональної політики // Угоди щодо регіонального розвитку. – Режим доступу : http://www.me.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=77979&cat_id=77951
6. Экономика зарубежных стран. Капиталистические и развивающиеся страны. – М., 1990. – 312 с.
7. *Moreau Jacques* Les contrats de plan Etat – rignon, technique nouvelle d’aménagement du territoire // AJDA. – 2004. – № 25. – P. 737.
8. *Pontier J. M.* Les contrats de plan entre Etats et les rignons. // “ Que sais je ? ”. – 1998. – № 3281.
9. Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities – 2008. – Режим доступу : [http://www.cor.europa.eu/COR_cms/\(S\(1523ixusnnehijmzjfz0d55\)\)/ui/ViewDocument.aspx? siteid=default&contentID=4677db29-47fa-4093-b42c-ed34b34092af](http://www.cor.europa.eu/COR_cms/(S(1523ixusnnehijmzjfz0d55))/ui/ViewDocument.aspx? siteid=default&contentID=4677db29-47fa-4093-b42c-ed34b34092af)

Надійшла до редколегії 14.10.2009 р.