

# ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

УДК 353.2

## ДЕРЖАВНА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ТА УГОДИ ЩОДО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВИБОРУ

*Горячук В. Ф.,*

*д.е.н., старший науковий співробітник,  
професор кафедри європейської інтеграції ОРІДУ НАДУ, м. Одеса*

*Дуков Д. Ф.,*

*аспірант кафедри європейської інтеграції ОРІДУ НАДУ, м. Одеса*

Проведено аналіз цілей регіональної політики в Україні та ЄС, критеріїв визначення депресивних регіонів, досвіду використання угод щодо регіонального розвитку. Розроблено пропозиції щодо внесення змін до нормативно законодавчої бази регіонального розвитку України, які спрямовано на упровадження європейського досвіду.

**Ключові слова:** державна регіональна політика, угоди щодо регіонального розвитку, Європейський Союз, депресивні регіони, європейський досвід.

*Horiachuk V. F.,*

*Doctor in Economics, Senior Staff Scientist,  
Professor of European Integration Department ORI NAPA, Odesa*

*Dukov D. F.,*

*Postgraduate student of European Integration Department ORI NAPA, Odesa*

## STATE REGIONAL POLICY AND AGREEMENTS ON REGIONAL DEVELOPMENT IN THE CONTEXT OF EUROPEAN CHOICE

The article provides analysis the goals of regional policy in Ukraine and the EU, of criteria for determination of depressed regions, the experience of using agreements on regional development. It suggests changes to the regulatory legal framework of the regional development of Ukraine aiming introduction of the European experience.

**Key words:** state regional policy, agreements on regional development, the European Union, depressed regions, european experience.

В Україні є певний набір державних інвестиційних інструментів регіонального розвитку – угоди щодо регіонального розвитку, державний фонд регіонального розвитку, програми подолання стану депресивності території, державні та регіональні цільові програми та ін. Однак рівень їх ефективності є низьким. Зокрема, використання угод щодо регіонального розвитку призупинено внаслідок недосконалого інституційного забезпечення та помилок при їх здійсненні. Колегія Рахункової палати за результатами аудиту виконання в 2009–2011 рр. угод щодо регіонального розвитку, укладених між Кабінетом Міністрів України та Вінницькою, Волинською, Донецькою і Львівською обласними радами, дійшла висновку, що Міністерство економіки, Міністерство фінансів, інші центральні органи виконавчої влади України не забезпечили створення дієвого механізму реалізації цих угод за рахунок коштів державного бюджету. Як наслідок, жодний із заходів за цими угодами, починаючи з 2009 р., у повному обсязі не було виконано, а отже, не відбулося суттєвого впливу на зменшення диспропорцій економічного розвитку, виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури областей [5].

© Горячук В. Ф., Дуков Д. Ф., 2016

Для вирішення цієї проблеми необхідне внесення змін у нормативно-законодавчу базу державних інвестиційних інструментів регіональної політики, розроблення механізмів забезпечення відповідальності центральних та регіональних органів влади за невиконання чинного законодавства у сфері регіональної політики, особливо в частині спільного фінансування державних інвестиційних інструментів. Важливе значення має упровадження європейського досвіду та забезпечення відповідності національного законодавства до європейських вимог.

Питання інституціонального забезпечення державної регіональної політики України висвітлено у працях провідних вітчизняних учених та фахівців. Та попри значну кількість досліджень у цій сфері, дотепер існує низка проблем щодо інституціонального забезпечення державної регіональної політики та відповідності її європейським критеріям. У першу чергу це стосується мети, завдань та принципів державної регіональної політики, критеріїв визначення депресивних регіонів, механізмів та державних інвестиційних інструментів зменшення диференціації розвитку регіонів.

Цією публікацією автори ставлять на меті: здійснити порівняльний аналіз цілей регіональної політики в Україні та ЄС; розглянути критерії визначення депресивних регіонів; проаналізувати досвід використання угод щодо регіонального розвитку; розробити нормативно законодавчі пропозиції, спрямовані на упровадження європейського досвіду в сфері регіональної політики.

Дієвість державних інвестиційних інструментів регіонального розвитку взагалі та угод щодо регіонального розвитку зокрема значною мірою залежить від мети регіональної політики. Згідно зі ст. 158 Договору про створення Європейської Спільноти "...метою регіональної політики ЄС є забезпечення різностороннього та гармонійного розвитку Спільноти і активізація діяльності в напрямі посилення економічного і соціального згуртування. Зокрема, Спільнота зосереджується на зменшенні різниці в рівні розвитку регіонів і відсталості окремих регіонів" [1].

Згідно зі ст. 2 Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів", прийнятого у 2005 р., стимулювання розвитку регіонів здійснюється з метою:

- забезпечення їх сталого розвитку в інтересах усієї 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 та послуг;
- створення однакових 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.

Перелічені цілі, що пов'язані із забезпеченням сталого розвитку, підвищенням рівня життя, подоланням бідності, формуванням середнього класу, ефективним використанням ресурсів та ін., не є виключно цілями регіональної політики. Вони є цілями економічного розвитку взагалі незалежно від рівня (національний, регіональний, місцевий). Тільки в останньому пункті ідеться про подолання депресивного стану окремих територій, але це є лише частиною мети, визначеної ЄС.

У новому Законі України "Про засади державної регіональної політики", прийнятому в лютому 2015 р., який розглядається як базовий у сфері регіональної політики, у ст. 2 визначено, що метою державної регіональної політики є "створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення

їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання”. Тобто про зменшення різниці в рівні розвитку регіонів і відсталості окремих регіонів взагалі не йдеться.

Отже, маємо невідповідність українського законодавства до вимог європейського в частині визначення мети регіональної політики. При цьому слід зазначити, що наслідком обраного шляху інтеграції з ЄС є необхідність пристосування національного законодавства до європейського. Більше того, у процесі приведення у відповідність законодавчої бази регіональної політики Польщі до правил ЄС потрібно було брати до уваги положення Європейської Спільноти щодо законодавчих актів в інших галузях, зокрема положення щодо конкурентоспроможності, соціальної політики та політики захисту навколишнього середовища.

Тому пропонується ст. 2 Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” та ст. 2 Закону України “Про засади державної регіональної політики” викласти в такий редакції: “Мета регіонального розвитку (регіональної політики) України – зменшення різниці в рівні розвитку регіонів і відсталості окремих регіонів”.

Європейське розуміння мети регіональної політики порушує питання визначення депресивних (менш розвинених) регіонів. Сьогодні визначальним документом тут є Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів”. Згідно зі ст. 9 цього Закону депресивним може бути визнано регіон, у якому протягом останніх п'яти років середній показник обсягу валового регіонального продукту на одну особу є найнижчим. Але таке визначення непридатне до використання, бо в такому разі в країні можна визначити лише один депресивний регіон, що не відповідає нинішнім реаліям. На відміну від України, в ЄС регіон вважається депресивним (менш розвиненим), якщо валовий регіональний продукт на одну особу є менше 75 % від середнього в ЄС. У цьому зв'язку пропонується пункт 1 другого абзацу ст. 9 Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” викласти в такий редакції: “Депресивним може бути визнано: 1) регіон, у якому протягом останніх трьох років середній показник обсягу валового регіонального продукту на одну особу є меншим 75 % від середнього в Україні”. Цю ж норму пропонується викласти в п. 3 постанови КМУ “Про затвердження Порядку здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання територій депресивними” від 2 березня 2010 р. № 235.

Застосувавши для України європейський критерій визначення депресивних регіонів, ми отримаємо непривабливу картину. Якщо в 1996 р. питома вага депресивних регіонів в Україні становила лише 16 %, то у 2004 р. вона збільшилася в 4 рази і складала 64 % та залишалася на цьому рівні до 2011 р. включно і лише у 2012 та 2013 рр. зменшилася, відповідно, до 56 та 60 %. Тобто значно перевищує європейський рівень.

Географічна закономірність диференціації регіонів вимальовується досить чітко – депресивною зоною виступають західні та центральні регіони України.

У контексті європейського вибору важливе значення має європейський досвід упровадження угод регіонального розвитку між державою та регіонами. Французькі угоди є одним із засобів оптимізації розподілу відповідальності за регіональне планування між різними органами державної влади. Ці угоди нормативно визначають адміністративну, правову та фінансову зацікавленість державної влади займатися розвитком регіонів у середньостроковій перспективі. Угоди мають універсальний характер, кожний регіон укладає таку угоду з державою на сім років. За змістом типова угода складається з обґрунтування спільної програми дій між державою та регіональною адміністрацією, самої спільної програми та фінансових зобов'язань, що включає: спільні цілі; конкретні цілі в регіоні та заходи з їх досягнення; зобов'язання з фінансування [6].

Кошти на регіональний розвиток у Франції спрямовуються за чотирма напрямками:

- розвиток фізичної інфраструктури;
- програми узгоджених дій, спрямовані на зони з особливими проблемами;
- освіта та наукові дослідження;
- підвищення зайнятості й пожвавлення економічного розвитку (поліпшення ділового середовища для малих підприємств шляхом надання грантів та консультацій) [6].

У Польщі укладання угод між регіонами (воєводствами) та центральним урядом здійснюється на основі закону “Про принципи підтримки регіонального розвитку” (ухвалено у травні 2000 р.), у якому:

- визначаються заходи як центральних органів, що підтримуються регіоном, так і заходи, що реалізуються регіональними органами і підтримуються урядом;
- визначається рівноправний рівень сторін, що укладають угоду;
- гарантується доступ до будь-якої інформації, що є в центральних органах виконавчої влади та в органах регіонального самоврядування, що стосується предмета укладання угоди;
- передбачається фінансова відповідальність сторін за невиконання умов угоди [6].

В ЄС досвід використання угод регіонального розвитку є позитивним, особливо на рівні між Європейською Комісією та урядами країн – членів ЄС щодо планування, реалізації та контролю за виконанням проектів у рамках структурних фондів.

В Україні, згідно із Законом України “Про стимулювання розвитку регіонів”, угоди щодо регіонального розвитку укладаються між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними радами, Київською та Севастопольською міськими радами.

В. Жук виділяє такі позитивні риси укладання й реалізації угод:

- можливість повсюдного запровадження стратегічного планування регіонального розвитку;
- концентрація ресурсів регіонів та держави для вирішення найгостріших проблем;
- узгодження інтересів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації стратегічних завдань регіонального розвитку;
- диверсифікація джерел ресурсів регіонального розвитку, у тому числі можливість широкого залучення приватного капіталу для фінансування спільних проектів регіонального масштабу;
- підвищення відповідальності місцевих органів влади за ефективне використання ресурсів, спрямованих на вирішення соціально-економічних проблем регіону;
- чітке визначення зобов’язань сторін, спільна відповідальність уряду і місцевої влади за кінцевий результат реалізації визначених завдань тощо [2].

На жаль, використання цього ефективного інструмента було припинено внаслідок численних помилок під час підготовки та реалізації угод, а саме:

- відсутність зосередження основної уваги на депресивних регіонах;
- політично мотивований характер укладання угод;
- відсутність лімітів фінансування;
- відсутність обґрунтованих критеріїв розподілу коштів між регіонами;
- недотримання всеохопного характеру укладання угод;
- тривала і складна процедура підготовки угод.

Ні в Законі України “Про стимулювання розвитку регіонів”, ні в постанові КМУ “Про затвердження Порядку підготовки, укладання та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди” від 23 травня 2007 р. № 751, ні в інших законодавчих та нормативних документах не визначено можливі обсяги фінансування угод. При цьому слід зазначити, що в Законі України “Про стимулювання розвитку регіонів” визначено ще один інструмент регіонального розвитку – програми подолання стану депресивності території. Там же визначено, що сума коштів, яка передбачається на фінансування всіх цих програм протягом одного року, не може бути меншою, ніж 0,2 % дохідної частини

державного бюджету за відповідний період. На жаль, подібної норми стосовно угод щодо регіонального розвитку немає.

Унаслідок невизначеності лімітів фінансування перші угоди для Донецької та Львівської областей передбачали дуже значні суми коштів з державного бюджету – відповідно, 3,760 млрд та 1,842 млрд грн. Але такі суми, якщо говорити про укладання угод для всіх областей, є невід’ємними для бюджету країни. Як наслідок, навіть невелику кількість укладених угод було профінансовано від 12 % (Івано-Франківська область) до 49 % (Донецька область).

За результатами аудиту виконання чотирьох угод щодо регіонального розвитку між КМУ й Волинською, Донецькою, Львівською та Вінницькою областями у 2009–2011 рр., проведеного Рахунковою палатою Верховної Ради України, було виявлено хронічне недофінансування угод – тобто постійне недотримання зобов’язань щодо фінансування як із центрального бюджету, так і з місцевих бюджетів [5]. Тому постає питання законодавчого визначення обсягу фінансування угод щодо регіонального розвитку та його розподілу між регіонами. Відповідно, пропонується до ст. 12 Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” додати абзац: “Сума коштів, що передбачається на фінансування всіх угод щодо регіонального розвитку протягом одного року з державного бюджету, не може бути меншою 1,0 % дохідної частини державного бюджету за відповідний період. Розподіл коштів здійснюється в такий спосіб: 70 % для депресивних регіонів і 30 % – для інших регіонів”.

Зі змісту угод між Кабміном та областями, які було підписано, та проектів угод, затвердження яких було загальмоване рішенням Кабміну у 2011–2012 рр., видно, що визначені в них пріоритети для співпраці мають здебільшого характер: ситуативний (“Євро-2012”), “твердий” (дороги, комунальні мережі), соціальний (реформа системи охорони здоров’я, дошкільні заклади, пам’ятки архітектури) або “авральний” (утилізація ракетного палива, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, реабілітація шахтарських поселень та ін.). Безумовно, усе це має вплив на розвиток регіонів, однак відсутнє врахування необхідності упровадження інновацій та інформаційних технологій, формування економіки знань та розвитку людського капіталу – головних факторів розвитку країни, без яких вона не може досягти успіхів у сучасній глобальній економіці. У результаті, наприкінці 2011 р. Рахункова палата констатувала неадекватність регіональних угод цілям стимулювання динамічного економічного зростання та скорочення диспропорцій у розвитку окремих регіонів [Там само].

В ЄС на 2014–2020 рр. визначено 11 пріоритетів регіональної політики, що охоплюють такі сфери: наукові дослідження й дослідно-конструкторські розробки, освіта, підвищення конкурентоспроможності малих і середніх підприємств, розвиток транспорту, зайнятість та боротьба з бідністю, охорона навколишнього середовища та енергетична безпека, підвищення ефективності державного управління [4].

Зурахуванням досвіду ЄС та проблем, наявних в українській економіці, пропонується як пріоритетні напрями фінансування в рамках угод щодо регіонального розвитку визначити такі: енергозбереження, зайнятість, підвищення конкурентоспроможності малих і середніх підприємств, розвиток транспорту, наукові дослідження й дослідно-конструкторські розробки, підвищення ефективності державного управління.

Практика укладання угод засвідчила тривалість процедур їх розроблення та укладення. Зокрема, з моменту підписання протоколу намірів про укладання угод до моменту їх фактичного підписання пройшло для Донецької області трохи менше одного року, а для Львівської області – один рік і дев’ять місяців [3]. Однак, згідно з п. 9 Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку (затверджено Постановою КМУ від 23 травня 2007 р. № 751) строк підготовки угоди повинен становити не більш як шість місяців. Недотримання цього строку значною мірою пов’язано зі складністю процедури підготовки, яку необхідно спростити.

Згідно з п. 4 цього ж Порядку, угода укладається на середньостроковий період (три роки). На наш погляд, враховуючи що угоди розробляються відповідно до державної та регіональних стратегій, тривалість реалізації угод повинна відповідати строку дій цих стратегій. Крім того, угоди повинні мати всеохопний характер, тобто укладатися з усіма регіонами. Відповідно пропонується п. 4 Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку (затверджено Постановою КМУ від 23 травня 2007 р. № 751) викласти в такий редакції: “Угоди щодо регіонального розвитку укладаються з усіма областями на строк дії державної та регіональних стратегій регіонального розвитку”.

Наслідком європейського вибору України є необхідність пристосування національного законодавства до європейського, у т. ч. у сфері регіональної політики. Запропоновані зміни до законодавчо-нормативних актів спрямовано на упровадження європейського досвіду реалізації регіональної політики в Україні та підвищення ефективності угод щодо регіонального розвитку.

#### Список використаних джерел

1. Договор о Европейском Союзе (в редакции Лиссабонского договора) // Право Европейского Союза : [сайт]. — Режим доступа : <http://eulaw.ru/treaties/teu>.
2. Жук В. Підвищення ефективності реалізації угод щодо регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та обласними радами / В. Жук. — Режим доступа : <http://old.niss.gov.ua/monitor/september09/18.htm>.
3. Підвищення ефективності реалізації угод щодо регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та обласними радами. — Режим доступа : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/September09/18.htm>.
4. Приоритети політики сплочення. — Режим доступа : [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/what/investment-policy/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/).
5. Регіональний розвиток має хороший закон та не має вправних виконавців. — Режим доступа : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16738797>.
6. Формування політики регіонального розвитку: досвід країн Центральної та Східної Європи в контексті вступу до ЄС / Канадське Агентство з Міжнародного Розвитку. 2006. — 142 с. — Режим доступа : [http://derzhava.in.ua/Lists/2/Attachments/1857/CEE\\_Report\\_UKR1.pdf](http://derzhava.in.ua/Lists/2/Attachments/1857/CEE_Report_UKR1.pdf).

Надійшла до редколегії 12.02.2016 р.

УДК 351

## СЛОВАЧЧИНА: ДОСВІД РЕФОРМ ДЛЯ УКРАЇНИ

**Лахижа М. І.,**

*д. держ. упр., проф.,*

*перший заступник директора Регіонального центру з надання  
безоплатної вторинної правової допомоги в Полтавській області, м. Полтава*

**Черчатий О. І.,**

*к. держ. упр.,*

*директор Регіонального центру з надання  
безоплатної вторинної правової допомоги в Полтавській області, м. Полтава*

Досвід Словаччини підтверджує висновок про наявність закономірностей посткомуністичної трансформації суспільства і влади та національних особливостей, пов'язаних із рівнем політичної культури, станом економіки, зовнішніми впливами тощо.

Здійснено стислий огляд напрацювань словацьких та українських авторів, проаналізовано суть та особливості основних етапів словацьких реформ, розкрито їх позитивні риси та недоліки, зокрема наголошено на необхідності консолідації громадськості, розроблення та реалізації стратегії реформ, проведення в стислі терміни децентралізації публічного управління та вузлових перетворень у соціально-економічній сфері. Відзначено важливість поєднання внутрішньої готовності до змін із зовнішнім впливом та допомогою.

**Ключові слова:** Словацька Республіка, реформи, децентралізація, публічне управління, проблеми, досягнення, досвід для України.