

Я. Ф. Жовнірчик,
к. держ. упр., заступник профектора, Національна академія
державного управління при Президентові України

РОЛЬ ДЕРЖАВИ У ПОДОЛАННІ ДЕПРЕСИВНОСТІ ТЕРИТОРІЙ

Розроблено процедуру підписання регіональних угод та ролі виборних органів у подоланні депресивності територій. Визначено основні проблеми та програму подолання депресивних територій.

Procedure of signing of regional agreements and role of the elected bodies is developed in overcoming of depressed of territories. Basic problems and program of overcoming of the depressed territories are certain.

Ключові слова: адміністративна реформа, депресивна територія, децентралізація, інструмент, заходи, регіональна політика.

ВСТУП

Досі в реалізації державної регіональної політики відсутня чітка система дій, спрямованих на забезпечення регіонального розвитку на засадах комплексності та збалансованості. Тим часом саме такий розвиток регіонів є умовою стійкого економічного зростання і сталою розвитку країни в цілому, запорукою громадянського миру, свідченням готовності до інтеграції в Європейську спільноту.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Проблеми регіонального розвитку і регіональної політики наразі широко досліджуються у межах науки державного управління та економічної науки. Йдеться, насамперед, про праці таких українських і зарубіжних вчених, як В. Антонов, В. Бабаєв, М. Бутко, З. Варналії, В. Воротін, В. Геєць, А. Дегтяр, В. Мамонова, К. Мезенцев, М. Мельник, М. Пістун, А. Романюк, В. Симоненко, Т. Уманець, В. Ойкне, Б. Штульберг, ін., в яких визначено основні теоретико-методологічні засади управління регіональним розвитком і державної регіональної політики.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— розробити процедуру підписання регіональних угод та ролі виборних органів у подоланні депресивності територій;

— визначити основні проблеми та програму подолання депресивних територій.

РЕЗУЛЬТАТИ

Децентралізація є передумовою запровадження контрактних відносин між державою та регіоном. Очевидно, що запровадження цього інструменту регіональної політики в Україні без повноцінної децентралізації повноважень та ресурсів, проведення адміністративної реформи навряд чи матиме очікувані результати.

В умовах широкої децентралізації, шляхом передачі повноважень та ресурсів з національного на регіональний та місцевий рівні, виникає небезпека послаблення здатності центральної влади забезпечувати ефективне функціонування та розвиток держави, порушення демократичних прав та нехтування принципами чи навіть втрати державності як такої. Тому запровадження інституту регіональної угоди є формою компромісу, покликаного гармонізувати прагнення регіонів до децентралізації та здатність уряду забезпечити розробку та реалізацію національної політики. Регіональна угода дає можливість органам влади та органам місцевого самоврядування, так би мовити, отримати додаткові повноваження через співпрацю.

Контрактні відносини є своєрідним інструментом компенсації поглибленої децентралізації влади в країнах Європи. Шляхом укладання регіональних угод держава та регіони досягають узгодженості та взаємного порозуміння у процесі реалізації державної регіональної політики. Законодавство Італії та Іспанії ставить такі компенсаторні властивості як одну з цілей запровадження регіональних контрактів. Очевидно, що така постановка питання буде актуальною і для України з огляду на перспективи запровадження нею адміністративної реформи.

В Європі запровадження регіональних угод, хоч і меншою мірою, було також покликане сприяти легітимізації влади. Беручи до уваги той факт, що врядування шляхом примусу більше не сприймається і не приймається в демократичних країнах Європи як принцип управління, контрактні відносини дають можливість уряду представити власну політику з того чи іншого питання на розгляд іншим органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування, а ті, в свою чергу, будуть змушені взяти її до уваги та діяти у відповідності до її положень. При цьо-

му значна роль відводиться процесу проведення переговорів між сторонами з приводу тих чи інших положень державної політики.

Метою переговорного процесу є зменшення політичного ризику та налагодження стабільних відносин між урядом та регіоном в умовах постійної зміни законодавства, зміни політичної та соціально-економічної ситуації в регіоні, країні та за її межами.

Забезпечення відкритості процесу переговорів між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо тих чи інших положень контракту та надання кожній зі сторін можливості вивчення позиції іншої сторони є необхідними передумовами формування дієвого контракту. Зрозуміло, що процес переговорів є непростим і тривалим. І чим складнішим є предмет контракту, тим тривалішим та більш обтяжливим є процес погодження заходів та обсягів ресурсів, що будуть надані кожною із сторін. Досвід країн Європи свідчить, що переговори можуть тривати до двох років. Таким чином, переговори є одним із найважливіших інструментів наближення контракту до компромісного варіанту, який влаштовує сторони.

У країнах Європи контрактні відносини іноді критикують через складність і "туманність" переговорного процесу, непрозорість політичних "торгів". Проте ця критика не стосується виключно контрактних відносин, а скоріше має більш загальнополітичний контекст, оскільки інші процеси в державному управлінні, які пов'язані з проведенням політичних переговорів перед прийняттям рішення, не характеризуються більшою прозорістю чи відкритістю [5].

Забезпечення відкритості контрактних відносин досягається через публічність процесів та шляхом дотримання процедур. По-перше, текст контракту має бути доступним для широкої громадськості на всіх етапах його формування. По-друге, необхідно розробити та чітко дотримуватись процедур щодо підготовки та реалізації регіональних контрактів, які передбачали б, крім іншого, залучення громадськості та сприяли їх відкритості для моніторингу та оцінки тощо. Процедури мають бути простими і не обтяжувати процес формування контракту.

Концепція розподілу ризику при укладанні угоди передбачає зменшення як політичного, так і фінансового ризику сторін при реалізації ними того чи іншого проекту чи програми. Після тривалого обговорення сторонами змісту, очікуваних результатів та долі кожної сторони у фінансуванні проекту чи програми і, в решті-решт, підписання сторонами документу, рівень можливої критики його положень з обох сторін кардинально зменшується.

Таким чином, оскільки угода є документом, що закріплює взаємні зобов'язання держави та регіону щодо один одного у середньостроковій перспективі, то вона дає обох сторонам чітке розуміння взаємних очікувань та можливих рішень, підвищує прогнозованість поведінки сторін та розвитку регіону і держави в цілому. Все це є й у прив'язці до чітких часових горизонтів [5].

При реалізації складних проектів

та комплексних програм контрактні відносини дають можливість розподілити між двома сторонами не лише ризик а й фінансове навантаження. Таким чином, розподіл фінансового навантаження дає можливість реалізувати проекти та програми, які одна сторона не могла би собі дозволити. З іншого боку, співфінансування, яке є однією з основних передумов укладання контракту, може спричинити подовження термінів виконання контракту. Коли у реалізації проекту беруть участь кілька сторін, затримка з фінансуванням однією зі сторін може вплинути на терміни початку та закінчення проекту [5].

Оскільки контрактні відносини передбачають взаємні фінансові зобов'язання, то регіональна угода виступає тут також інструментом фінансового програмування як для держави, так і для регіону. Зобов'язання, закріплені в контракті на період в декілька років, дають можливість значною мірою відкоригувати недоліки щорічного бюджетного планування. І хоча щорічне бюджетування державного та місцевих бюджетів, безперечно, має місце у всіх країнах, проте зобов'язання, записані в контракті, мають пріоритет щодо фінансування при формуванні бюджету на наступний рік [5].

Дискусійним залишається питання процедури підписання регіональних угод та ролі виборних органів у цьому процесі.

З одного боку, угода є продуктом значного компромісу між сторонами, який досягається у процесі непростих і тривалих переговорів, тому наряд чи буде в подальшому зазнавати змін. З іншого боку, існує прагнення до підсилення та закріплення положень контракту шляхом голосування їх на сесіях виборних органів влади на регіональному та центральному рівнях (це, зокрема, стосується й України, де може скластися ситуація, коли контракт буде підписуватися головою обласної ради, а вже потім голосуватися на сесії цієї ради, при цьому у депутатів можуть виникнути запитання і навіть заперечення щодо його положень та обсягів фінансування).

Тому, розробляючи процедури, необхідно передбачити можливість для членів виборних органів брати безпосередню участь у підготовці самого контракту, моніторингу та оцінці його виконання тощо.

Іншим проблемним моментом контрактних відносин є питання "ціни" контрактного процесу. Оскільки процес укладання регіональної угоди є процесом тривалим і досить складним, то поточні витрати, пов'язані з ним, є очевидними.

Органи влади чи місцевого самоврядування так чи інакше будуть здійснювати діяльність пов'язану з виконанням ними законодавчо закріплених чи делегованих їм функцій. У будь-якому випадку в бюджеті кожного рівня передбачено відповідні кошти для виконання ними цих функцій незалежно від того, чи буде здійснюватися підписання контракту, чи ні.

Реальною проблемою, з огляду на необхідність досягнення успіху в результаті виконання всіх робіт по підготовці угоди, є збільшення кількості та ускладнення процедур, які, на жаль, до

того ж не завжди бувають обгрунтованими.

У різних країнах використовують різні терміни для запровадження угод на регіональний розвиток. У Франції традиційно застосовувалися п'ятирічні контракти. Вважається, що контракти (а отже, і програми та проекти) тривалістю менше п'яти років не матимуть бажаного впливу на розвиток регіону, тобто терміну в п'ять років може виявитися недостатньо для "перетворення" території [5].

Згідно положень законодавства європейської спільноти з 2006 року країни Європейського Союзу мають запровадити семирічні контракти щодо регіонального розвитку [5].

Оскільки угода (а також програми та проекти, що в ній містяться) розробляється на декілька років, важливо забезпечити належний моніторинг його (їх) впровадження. Отже, угода має бути складена таким чином, щоб передбачити відповідальність сторін та полегшити моніторинг виконання окремих його пріоритетів. Кожному пріоритету мають відповідати очікувані результати та індикатори їх досягнення, можливі джерела, методи та графік збору інформації.

Оцінка, що здійснюється на основі аналізу даних, отриманих в ході моніторингу, дає можливість своєчасно визначити "вузькі місця" та, у разі необхідності, запропонувати заходи для виправлення ситуації. Для того, щоб уможливити та спростити проведення оцінки, необхідно вже в ході підготовки контракту чітко вписати пріоритетні напрями контракту, цілі та завдання його програм та проектів, ресурси та очікувані результати тощо [5].

Процедури проведення моніторингу та оцінки, вписані в угоду, мають забезпечити участь представників зацікавлених сторін та гарантувати повну відкритість їх результатів для широкої публіки. Починають проводити моніторинг та оцінку вже з перших кроків впровадження контракту. Звіт, який готується кожного разу за результатами моніторингу та оцінки, має містити констатацію фактів та поради щодо необхідності виконання тих чи інших коригуючих заходів та дій.

Проблемним є питання дотримання центральними органами влади та регіонами положень угоди. Як правило, це питання варто розглядати радше у площині затримок з фінансуванням програм та проектів, що реалізуються в рамках контракту, через необхідність фінансування інших бюджетних статей. Це підтверджується реалізацією у 2008 році угоди щодо регіонального розвитку Донецької області. Так, незважаючи на положення схваленого документа, уряд не брав взагалі участі у реалізації цього програмного документа.

У випадках невиконання зобов'язань згідно угоди однією із сторін, інша сторона звертається до суду (в умовах прийнятті в Україні адміністративного кодексу — до адміністративного суду). На практиці судових розглядів з приводу застосування контрактних відносин у країнах Європи майже не буває з ряду міркувань. По-перше, тому, що такі справи можуть тягтися роками, і це врешті-решт аж ніяк не сприяє виконанню положень контрак-

ту. По-друге, тому, що для виконання своїх законодавчо встановлених повноважень держава та регіон мають співпрацювати, і альтернативи такої співпраці немає.

Коли через зміну обставин деякі положення угоди не влаштовують обидві сторони, тоді до угоди вносять поправки у формі доповнень.

Якщо ж з об'єктивних причин пріоритети вписані в угоду не реалізуються в рамках чинної угоди, але продовжують бути пріоритетами для обох сторін, тоді за взаємною згодою вони переносяться у наступний контракт. Тому, для того щоб врахувати можливість "антициклічних регулювань" та з методичних міркувань, програми та проекти, що внесені до угоди, доречно "розбивати" на декілька самодостатніх етапів уже на стадії формування угоди щодо регіонального розвитку.

Значною проблемою, на вирішення якої також спрямовується державна регіональна політика, є подолання депресивності територій, що не може відбутися лише за активної участі центральних органів виконавчої влади. Для досягання позитивного результату необхідно використовувати усі можливі ресурси для забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку територій.

Основними проблемами депресивних територій на сьогоднішній день є високий рівень безробіття серед населення, низький рівень розвитку соціальної інфраструктури, незадовільний стан матеріальної бази бюджетних установ. Актуальною є також проблема забезпеченості доходами місцевих бюджетів на виконання власних повноважень.

Перелік цих доходів, передбачений на виконання власних повноважень, є недостатнім, особливо на рівні сіл. Із загальної чисельності 353 малих міст, що складає 3,4% загальної кількості міст в Україні, тільки 22 малих міст інтенсивно розвиваються та протягом останніх чотирьох років мають позитивні показники зростання виробництва, 60% міст є депресивними.

Такі міста, особливо монофункціональні, галузями спеціалізації яких виступає гірничодобувна, вугільна, хімічна промисловість, енергетика, а це кожне третє мале місто, найбільше страждають від наслідків структурних змін, що відбуваються в країні [4, с. 94].

Ще одна проблема цих територій — низькі темпи розвитку малого бізнесу. Розвиток підприємництва — це один із потужних ресурсів зайнятості та доходів територій і населення. Низькі темпи збільшення малих підприємств в регіонах, 2—3% вимагають посилення уваги місцевих органів виконавчої влади до ефективності заходів регіональних програм розвитку малого підприємництва на 2008—2009 роки.

Кабінетом Міністрів України як головним реалізатором державної політики вживаються заходи щодо протидії наростанню диспропорцій та допомоги депресивним територіям.

Джерелом допомоги депресивним територіям є різні галузеві програми. Зокрема, на даний час розроблені й діють державні програми з боротьби з підтопленнями, захисту проти па-

водків, забезпечення водою населених пунктів, вирішення екологічних проблем тощо.

З метою удосконалення нормативно-правової бази з питань моніторингу показників соціально-економічного розвитку територій, підвищення обґрунтованості рішень щодо надання їм статусу депресивних, Кабінетом Міністрів України 24 червня 2006 року прийнято постанову № 860 "Про затвердження Порядку здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними" [6].

Кабінетом Міністрів України розробляється ряд нормативно-правових актів, спрямованих на стимулювання економічної активності територій України. Зокрема, вже прийнято Закон України "Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст України". Метою Програми є створення загальноекономічних умов розширення можливостей малих міст до сталого їх розвитку. Ця Програма передбачає впровадження ефективних механізмів стимулювання розвитку малих міст, у тому числі депресивних; формування та розвитку ринку праці, забезпечення ефективної зайнятості населення; розвитку малого підприємництва, місцевої промисловості, оновлення технологічної бази виробництва; підвищення ролі місцевого самоврядування в розробці та реалізації програм розвитку малих міст [1].

Суттєвим кроком для поліпшення становища депресивних територій було прийняття Бюджетного кодексу. Його реалізація дала можливість здійснювати справедливий та обґрунтований розподіл фінансових ресурсів при визначенні обсягів трансфертів між державним та місцевими бюджетами, максимально врахувати пріоритетність спрямування коштів бюджету та оптимальність пропорції їх розподілу між бюджетними програмами та рівнями бюджетів.

На виконання окремих статей Кодексу розроблено більш як 20 законодавчих та інших нормативних актів, що дало можливість удосконалити управління бюджетним процесом на загальнодержавному та місцевому рівнях.

Незважаючи на те, що цілі бюджетної децентралізації, які були проголошені у Бюджетному кодексі, досягнуті, залишаються ще не вирішеними ряд питань, які суттєво впливають на стан бюджетного забезпечення органів місцевого самоврядування, а саме: законодавче врегулювання міжбюджетних відносин на рівні села, селища, міста районного значення та району.

Діючий механізм державної підтримки розвитку депресивних територій повинен мати більш системний характер та бути більш ефективним з точки зору досягнення кінцевих результатів, тобто подолання депресивності територій.

Програма подолання депресивності територій — взаємопов'язаний за змістом, терміном виконання, можливістю і виконавцями комплекс заходів (робіт) правового, організаційного, економічного, фінансового, соціального спрямування, орієнтованих на подолання депресивності конкретної території та в забезпеченні яких задіяні фінансові

та інші ресурси держави і регіону [2].

Програма подолання депресивності територій передбачатиме:

— коротку характеристику депресивної території, аналіз причин депресивного стану;

— заходи центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо подолання стану депресивності території; термін їх здійснення, обсяги фінансування з державного, місцевого бюджетів та інших джерел, передбачених законодавством;

— порядок здійснення моніторингу виконання програм, показники розвитку, за якими визначатимуться результати її виконання;

— загальну оцінку очікуваної соціально-економічної ефективності реалізації програми.

З метою стимулювання розвитку депресивних територій у їхніх межах мають бути вжиті такі заходи:

— цільове спрямування державних капітальних вкладень у розвиток виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктур;

— надання державної підтримки, у тому числі фінансової, малим підприємствам, сприяння формуванню об'єктів інфраструктури розвитку підприємництва, таких як бізнес-центри, бізнес-інкубатори, інноваційні та консалтингові центри, венчурні фонди тощо;

— спрямування міжнародної технічної допомоги на розв'язання актуальних соціально-економічних та екологічних проблем, а також здійснення інших найважливіших заходів;

— сприяння зайнятості населення, забезпечення цільового фінансування програм перекваліфікування та професійного розвитку трудових ресурсів, стимулювання трудової міграції, удосконалення соціальної сфери, зокрема житлового будівництва, охорони здоров'я та охорони довкілля;

— надання іншої державної підтримки розвитку таких територій [7, с. 421—422].

Першим кроком на даному шляху стало закріплення на законодавчому рівні критеріїв визначення депресивної території. Однак, здійснивши аналіз визначених показників, можна стверджувати, що вони не відповідають реальній дійсності: територія з найнижчим показником у кожній групі за кожним показником може бути лише одна. Звідси виходить, що максимальною кількістю територій, що може мати статус депресивної, може бути лише чотири (відповідно до зазначеної у законодавчому акті кількості груп). Недосконалість затверджених критеріїв визнали і в уряді. Так, підтвердженням цього стало розроблення Кабінетом Міністрів України та подання до Верховної Ради України проєкт Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів", яким передбачено розширити межі критеріїв визначення стану депресивності територій.

Оцінивши наші території за європейською методикою визначення депресивності, можна впевнено зазначити, що уся територія нашої держави, окрім м. Київ, є депресивною. Не вирішивши проблеми усіх слаборозвинутих територій, не можна навіть мову вести про входження України до європейської

спільноти. Причому проблема депресивних територій має передусім економічний характер, оскільки неможливо підняти соціальний рівень життя населення із слабкою економікою країни. Тому, піднімаючи фінансово-економічні показники даних територій, ми "закладаємо камінь під фундамент" пристойного рівня життя населення цих населених пунктів [3, с. 239].

Подальше впровадження конституційних засад розвитку регіонів повинно спрямовуватися на забезпечення підтримки місцевих ініціатив, а також на розширення повноважень та підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування за вирішення завдань регіонального та місцевого розвитку, які безпосередньо повинні брати участь у розробці відповідних програм.

ВИСНОВКИ

Отже, на нашу думку, механізм взаємодії центральних органів державної влади з місцевими органами влади в соціально-проблемних регіонах у напрямі вирішення назрілих проблем сприятиме ефективному формуванню та реалізації державної політики щодо депресивних територій. Окремо потрібно зазначити потребу в дієвих механізмах вирішення проблем гірських районів та шахтарських міст. Дані території мають свої характерні ознаки, тому підхід до них повинен враховувати їх особливості.

Література:

1. Закон України від 4 березня 2004 р. № 1580 "Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст України" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1580-15>.
2. Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850 "Про стимулювання розвитку регіонів" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2850-15>.
3. Збарашук О.В. Диспропорції розвитку регіонів: сутність та механізми їх пом'якшення / О.Збарашук // Соціально-економічні напрями розвитку регіонів в контексті сучасних процесів міжнародної інтеграції: матеріали щоріч. наук.-практ. конф., 16—18 вересня 2006 р. — Херсон, 2006. — С. 238—241.
4. Лебединська О.Ю. Монофункціональні шахтарські міста: регулювання розвитку / О.Ю. Лебединська, О.І. Васильєва, О.М. Єгоров, І.М. Жабінець, В.І. Ханін. — Ужгород: Патент, 2002. — 264 с.
5. Офіційний веб-сайт Інституту регіональних та євроінтеграційних досліджень. — Режим доступу: <http://www.ery.org.ua>.
6. Постанова Кабінету Міністрів від 24 червня 2006 р. № 860 "Про затвердження Порядку здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=860-2006-%EF>.
7. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: монографія / За ред. З.С. Варналія. — К.: Знання України, 2005. — 498 с.

Стаття надійшла до редакції 07.10.2010 р.