

Регіональна політика і територіальний розвиток

УДК 338.244.47(477)
JEL O18, R13

О. С. Власюк

Соціально-економічний розвиток регіонів України в умовах децентралізації влади: виклики, загрози, нові механізми

Розвиток регіонів України характеризується поступовою стабілізацією, що проявляється у накопиченні позитивних тенденцій, покращенні соціально-економічних показників, особливо у сферах, які завжди найперше потерпають від кризи – будівництво та інвестування. Стабілізація соціально-економічного розвитку дозволяє успішно проводити децентралізацію, зміцнювати потенціал територіальних громад, посилювати ініціативу громадян у вирішенні питань самоврядного розвитку. На цьому шляху зроблено багато, свою успішність продемонстрували Державний фонд регіонального розвитку, державно-приватне партнерство, нові субвенції, додаткові джерела надходжень до місцевих бюджетів. Однак на перешкоді зростанню регіональних економік і продовженню децентралізації стоять питання взаємовідносин з окупованими територіями Донбасу та анексованим Кримом, і це висуває нові вимоги до механізмів та інструментів регіональної політики та проведення децентралізації. Метою статті є окреслення механізмів оновлення регіональної політики та проведення децентралізації. Завданнями є аналіз соціально-економічного розвитку регіонів, характеристика перебігу децентралізації влади, виявлення викликів і загроз розвитку регіонів, формування нових механізмів реалізації регіональної політики та удосконалення процесу децентралізації і зміцнення правової та матеріально-фінансової спроможності громад.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, регіони, територіальні громади.

На початку цього року соціально-економічний розвиток регіонів України демонструє позитивну динаміку. Окремі його показники поступово відновлюються, для окремих уповільнюються темпи падіння. Можемо стверджувати про зародження тенденцій до стабілізації стану регіонів. Позитивні тенденції спостерігаються у сферах промислового виробництва, будівельних робіт, капітального інвестування та обігу роздрібної торгівлі.

На підтвердження кілька цифр. У січні-квітні 2016 р., порівняно з аналогічним періодом 2015 р.:

- з 7 до 18 зросла кількість регіонів, у яких спостерігалось зростання обсягів промислового виробництва;
- з 5 до 17 зросла кількість регіонів, у яких зросли індекси будівельних робіт;
- з 0 до 21 зросла кількість регіонів, де зріс обіг роздрібної торгівлі;
- до 5 з 6 скоротилася кількість регіонів, де зросли обсяги сільськогосподарського виробництва.

У регіонах поступово стабілізується сфера капітального інвестування та призупиняється відтік прямих іноземних інвестицій. У січні-березні 2016 р., порівняно з січнем-березнем 2015 р.:

- з 5 до 21 збільшилася кількість регіонів, де зріс обсяг капітальних інвестицій;
- з 0 до 11 збільшилася кількість регіонів, де зріс обсяг прямих іноземних інвестицій.

Окремої уваги заслуговує соціально-економічна ситуація у Донецькій і Луганській областях (можемо аналізувати лише ситуацію на територіях, підконтрольних Україні). Її динаміка є неоднозначною. У січні-квітні 2016 р. порівняно з січнем-квітнем 2015 р.:

- у Донецькій області випуск промислової продукції збільшився на 9,6%, у Луганській – на 130%;
- у Донецькій області обсяги будівельних робіт зменшилися на 2,1%, у Луганській області – зросли на 110,5%;

© О. С. Власюк, 2016.

– у Донецькій області кількість зареєстрованих безробітних зменшилася на 12,7% (на кінець квітня 2016 р. – 20,5 тис. осіб), у Луганській області – зменшилася на 2,7% (на кінець квітня 2016 р. – 8,5 тис. осіб) [1].

Зазначені результати отримані в умовах реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації. Це системна реформа, успішне запровадження якої є важливою передумовою реалізації інших реформ. Для цього передбачається зміцнити фінансові засади та розширити компетенції місцевого самоврядування, розробити ефективні стратегії регіонального та місцевого розвитку та запровадити на регіональному рівні дієві механізми стимулювання економічної активності.

Що вже зроблено:

1. Інституційно упорядкований процес стратегічного планування розвитку регіонів. Тут затверджені нормативні документи щодо розробки Державної стратегії регіонального розвитку України та проведення моніторингу й оцінки результативності її заходів.

2. Зміцнена фінансова база місцевого самоврядування. За результатами 2015 р. до загального фонду місцевих бюджетів надійшло 99,8 млрд грн, що складає 116% до річних призначень. Приріст надходжень до загального фонду місцевих бюджетів у 2015 р., порівняно з 2014 р., склав 29,6 млрд грн, або 42,1%.

3. Розпочався практичний етап створення об'єднаних територіальних громад. За станом на червень 2016 р. утворено 172 об'єднані територіальні громади, в яких обрано нові органи місцевого самоврядування. 159 об'єднаних територіальних громад, у яких 25 жовтня 2015 р. відбулись місцеві вибори, отримали нові повноваження та ресурси і з 1 січня 2016 р. перейшли на прямі бюджетні розрахунки з Державним казначейством.

4. Запроваджений механізм співробітництва територіальних громад, що передбачає можливість об'єднання їхніх фінансових і матеріальних ресурсів для вирішення спільних соціально-економічних проблем. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад за станом на 1 червня 2016 р. містив дані про 38 договорів щодо реалізації спільних проектів, які діють у 7 областях.

5. Запущено низку проектів регіонального та місцевого розвитку. Зокрема, МБРР фінансує проекти «Підвищення енергоефективності в секторі централізованого теплопостачання України» та «Другий проект розвитку міської інфраструктури» (350 млн дол. США впродовж 5 років [2]), ЄІВ реалізує проекти «Програма розвитку муніципальної інфраструктури України» та «Надзвичайна кредитна програма для відновлення України» [3] – сума позики, наданої в межах співпраці за цим проектом, складає 200 млн євро.

Водночас слід констатувати, що регіональна політика у 2016 р. формується під впливом низки викликів, які вимагають реагування. Їх ігнорування може перерости у загрози стабільному розвитку регіонів. Що це за виклики:

1. Для реалізації окремих заходів регіональної політики не вистачає бюджетних коштів. У 2015 р. продовжила зростати дотаційність місцевих бюджетів. Зокрема, частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів зросла до 59,1%. Це на 2,7% вище ніж у 2014 р.

2. Кошти Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) повністю не використовуються. У 2015 р. значна кількість проектів була відхилена внаслідок їх невідповідності вимогам, і кошти ДФРР взагалі не були освоєні. Жоден регіон України не використав у повному обсязі виділені кошти, найменший рівень використання – 56% – був у Запорізькій області. Усього у 2015 р. реалізовувалось 876 проектів, з них завершено 532.

3. Фінансова спроможність громад навіть після перерозподілу податкових надходжень не дозволяє їм забезпечити повсякденні потреби і розвиток території. Головний фінансовий ресурс визначається ефективністю реалізації внутрішнього потенціалу, і він ще не освоєний.

4. Постконфліктні території у Донецькій і Луганській областях загрожують перетворенням на депресивні. Для проведення комплексних заходів з їх відбудови необхідна належна інституційна база, яка ще не сформована. Відсутні державні програми з комплексної відбудови території, не узгоджена система дій органів влади щодо проведення відбудови, допомога у соціальній сфері надається хаотично. До цього додається неможливість виокремлення або фізичного розділення інфраструктурних і виробничих об'єктів на такі, що розташовані на деокупованій території, і такі, що залишилися за зоною зіткнення або розташовані у «сірій зоні». Передусім це стосується мереж енергопостачання та залізниць.

Для ефективної відповіді на зазначені виклики регіональна політика має опонувати інструменти регулювання регіонального розвитку, удосконалити механізми їх використання, а також зміцнити інституції, які опікуються питаннями регіонального розвитку. Отже, що потрібно зробити:

1. В умовах децентралізації у визначенні стратегії розвитку регіонів і громад основну роль має відігравати безпосередня ініціатива мешканців територій. Причому мова йде про ініціативу саме громад, а не регіонів. Це опосередковано відображено у Державній стратегії регіонального розвитку (ДСРР) 2020, де, на відміну від ДСРР 2015, вказані лише орієнтовні завдання, а не чіткі пріоритети. Отже, значно зростають вимоги до регіональних стратегій, зокрема щодо їх змістовного насичення. Тому необхідна відповідна методика формування таких регіональних стратегій, яка б забезпечувала можливість їх порівняння та оцінювання.

2. Відомо, що основними механізмами стимулювання економічного розвитку територій є формування точок зростання, пошук нових торговельних партнерів і перехід на інноваційне виробництво. Своєю чергою, практика засвідчила, що інструментами, здатними швидко підвищити ефективність розвитку регіонів і громад, є ДФРР, агенції регіонального розвитку та державно-приватне партнерство.

У 2016 р. на державну підтримку розвитку регіонів передбачено близько 6 млрд грн.: 3 млрд грн. – кошти ДФРР; 1 млрд грн. – субвенція для розвитку інфраструктури об'єднаних територіальних громад; 1,94 млрд грн. – субвенція на заходи соціально-економічного розвитку окремих територій, причому ці субвенції є новим фінансовим джерелом. Окрім того, передбачено 0,95 млрд грн. для капітальних видатків за програмою «Підтримка державних та регіональних інвестиційних проектів».

Для підвищення ефективності витрачання коштів ДФРР слід встановити чіткі критерії стосовно того, який саме проект фінансується за ці кошти, чи є він катализатором зростання, чи сприяє підвищенню конкурентоспроможності регіону. Дотримання таких критеріїв дозволить уникати розпорошення коштів ДФРР.

Слід відзначити, що у 2016 р. уже зроблені певні кроки щодо підвищення ефективності використання бюджетних коштів на регіональний розвиток. Зокрема, постановою Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 р. №199 удосконалено механізм розподілу субвенції на соціально-економічний розвиток регіонів [4]. Субвенцію буде спрямовано на завершення будівництва чи реконструкцію об'єктів з високим ступенем готовності. Мова йде про будівництво та реконструкцію освітніх і медичних закладів зі ступенем будівельної готовності не менше 90%; будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт доріг; реалізацію проектів з енергоефективності та енергозбереження. Кошти субвенції пропонуються спрямовувати на об'єкти з терміном введення їх в експлуатацію у 2016 р.

3. В умовах кризи та вимушеного переформатування ринків збуту для регіональних виробників зростає потреба у пошуку нових зовнішньоторговельних партнерів. Водночас Україна недостатньо ефективно використовує розширення можливостей виходу на ринки ЄС. Тому одним з пріоритетних завдань державної економічної політики, яка суттєво впливатиме на регіональний розвиток, слід вважати упорядкування процедур і прискорення переходу на технічні стандарти ЄС.

Слід також розробити пропозиції для місцевих органів виконавчої влади стосовно перегляду асортименту продукції, що виробляється для експорту, для розширення зовнішніх ринків збуту та уникнення «пастки квот» (обмеження обсягів експорту).

4. В умовах обмеженості коштів Державного та місцевих бюджетів, несприятливого інвестиційного клімату та відпливу інвестицій існує постійна потреба в додаткових ресурсах для реалізації заходів регіональної політики. Водночас ефективним інструментом, який поступово набуває поширення для стимулювання розвитку регіонів, стає державно-приватне партнерство. Цей інструмент дозволяє залучати з приватних джерел значний обсяг коштів на реалізацію проектів регіонального та місцевого значення (розбудова виробничої, транспортної, соціальної інфраструктури, освоєння природних ресурсів тощо), реалізуюючи довгострокові високозатратні проекти.

В Україні за станом на 1 січня 2016 р. на засадах державно-приватного партнерства виконується 177 проектів (146 договорів концесії, 31 договорів про спільну діяльність) [1]. Основні сфери реалізації – це утилізація відходів, очищення води та водопостачання, розбудова транспортної інфраструктури.

Отже, сьогодні найпоширенішою формою співробітництва між державним і приватним секторами залишається концесія. Не можна стверджувати, що це найефективніша форма такого співробітництва, проте саме вона прописана у правовому полі України. Світова практика знає й інші, не менш ефективні, форми державно-приватного партнерства. Це, зокрема, контракти як адміністративний договір між органом місцевого самоврядування та приватним партнером, оренда, управління майном, угода про розподіл продукції. Відсутність унормування зазначених форм державно-приватного партнерства у законодавстві України значно звужує можливості приватного бізнесу на місцях сприяти активізації економічної діяльності. Цю ситуацію потрібно терміново виправити шляхом прийняття відповідних нормативних актів.

Зазначені інструменти стимулювання розвитку регіонів можуть бути використані для реалізації проектів з відбудови постраждалих у результаті бойових дій територій на сході України. У контексті інституційного забезпечення проектів відбудови найвища ефективність очікується від діяльності Агенцій регіонального розвитку. Своєю чергою, найбільш реалістичними джерелами фінансування проектів відновлення є кошти ДФРР і міжнародних фінансових організацій. Особливе місце у роботі місцевих органів влади та громадських організацій має посісти освоєння потенціалу міжрегіонального співробітництва та реалізація проектів у межах державно-приватного партнерства.

Маємо констатувати, що сьогодні одні регіони проходять період формування нових шляхів розвитку та виходу з кризових ситуацій, інші – ще не спромоглися вийти на новий формат існування. Перед регіонами стоїть завдання ефективно діяти в умовах дефіциту ресурсів, недосконалої інституційної бази та деформованої системи управління. Ці чинники значною мірою гальмують відновлення соціально-економічної стабільності на всіх рівнях. Тим не менш, саме регіональний рівень господарювання має стати точкою опори для відновлення макроекономічної стабільності, зростання експортного потенціалу, розширення ринків збуту товарів і послуг. Цьому має сприяти удосконалення інструментів регулювання та інституційне забезпечення регіонального розвитку.

Список використаних джерел

1. Офіційний сайт Державної служби статистики України. – 2016. – Режим доступу: <http://ukrstat.org>
2. Мінрегіон продовжує співпрацю з міжнародними фінансовими установами // Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – 2016. – 4 лютого. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/international-cooperation/internat-cooperation/minregion-prodovzhuye-spiypratsyu-z-mizhnarodnimi-finansovimi-ustanovami/>.
3. СІБ презентує посібник «Процедура закупівель. Конкурсні торги за національними процедурами» // Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – 2016. – 16 лютого. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/international-cooperation/internat-cooperation/pres-anons/>

4. Деякі питання надання у 2016 р. субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій: постанова Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 р. № 199 – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/199-2016-%D0%BF>.

References

1. Website of State Statistics Service of Ukraine (2016). Retrieved from <http://ukrstat.org>
2. Minrehiion prodovzhuye spivpratsyu z mizhnarodnymy finansovymy ustanovamy [Ministry of Regional Development continues its cooperation with international financial institutions] (2016, February 4). *Website of Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine*. Retrieved from <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/international-cooperation/internet-cooperation/minregion-prodovzhuye-spivpratsyu-z-mizhnarodnimi-finansovimi-ustanovami/> [in Ukrainian].
3. EIB prezentuye posibnyk «Protседura zakupivel'. Konkursni torhy za natsional'nyy protseduramy» [EIB presents manual “Procurement procedure. Competitive tendering by the national procedures”] (2016, February 16). *Website of Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine*. Retrieved from <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/international-cooperation/internet-cooperation/minregion-prodovzhuye-spivpratsyu-z-mizhnarodnimi-finansovimi-ustanovami/> [in Ukrainian].
4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016). Deyaki pytannya nadannya u 2016 r. subventsiyi z Derzhavnoho byudzhetu mistsevym byudzhетam na zdiysnennya zakhodiv shchodo sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku okremykh terytoriy [Some issues granting in 2016 subventions from State Budget to local budgets for implementation of measures for socio-economic development of certain areas]. Disposal on 2016, March 16, 199. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/199-2016-%D0%BF> [in Ukrainian].

Vlasyuk O. S. Socio-economic development of Ukraine's regions in terms of power decentralization: challenges, threats, new mechanisms.

At present, socio-economic development of Ukrainian regions is gradually stabilizing, which is manifested in the increase of positive development trends (including improvement of the construction sector, investment, industrial and agricultural production) as well as in the increase of number of regions where these indicators are improved. Foreign trade orientation of regional economics is gradually changing too; new markets for goods appear, expanding the geography of goods supply of Ukrainian regional producers. Stabilization of the socio-economic development can successfully decentralize power and strengthen the legal and financial potential of communities. In this way, a lot has been done, in particular, new special grants were introduced, the scope of public-private partnership for projects of local importance was expanded, the assistance from international financial institutions was involved. However, the implementation of regional policy and decentralization process have a number of shortcomings that block the successful development of communities and regions. A lot of shortcomings can be observed in using of the State Regional Development Fund, the financial capacity of communities is not strong enough (despite the transfer of a number of new revenue sources to local budgets), and also, the increasing of grant amount to local budgets only reinforces the dependence of communities on the government and the state budget.

These problems are added to the necessity of interaction of the occupied territories of Donetsk and Lugansk regions and annexed Crimea; and to rebuilding of the destroyed areas after the fighting of Donetsk and Lugansk regions, and search for mechanisms to restore economic activity and industrial and trade ties with other regions of Ukraine.

In this regard, regional policy and decentralization in Ukraine are under the pressure of necessity to create new mechanisms for its implementation and ways of its improvement in order to be able to give an adequate response to challenges faced during the current two years. These questions determine the relevance of this article. The subject of this article is to study the socio-economic trends of regional development and outline the course of decentralization process in Ukraine today. The purpose of this article is to outline mechanisms for updating regional policy and decentralization. The objectives of the article is to analyze the socio-economic development of the regions, to characterize the decentralization of power flow; to identify challenges and threats of regional development; to create new mechanisms for the implementation of regional policy and improving of the process of decentralization and strengthening the legal, material and financial viability of communities. Results of the study can be used in the formulation of regional policies, decentralization of power and the practical activities of executive bodies and local authorities.

Keywords: decentralization, local governance, regions, territorial communities.

Власюк Олександр Степанович – доктор економічних наук, професор, член-кореспондент НАН України, перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України (e-mail: info-niss@niss.gov.ua).

Vlasyuk Oleksandr Stepanovych – Dr. Sci. (Econ.), Prof., Corresponding Member of the National Academy of Sciences of Ukraine, First Deputy Director of the National Institute of Strategic Studies under the President of Ukraine.

Надійшло 25.07.2016 р.