

ПРОМІЖНІ РЕЗУЛЬТАТИ РЕАЛІЗАЦІЇ УГОД ЩОДО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Розглянуто особливості реалізації одного з інструментів державної регіональної політики — угоди щодо регіонального розвитку; визначено його основні недоліки за результатами реалізації відповідної угоди між Кабінетом Міністрів України та Донецькою областю; дано рекомендації щодо його вдосконалення.

Ключові слова: *регіон, регіональна політика, регіональний розвиток, трансферти.*

Рассмотрены особенности реализации одного из инструментов государственной региональной политики — соглашения о региональном развитии; определены его основные недостатки по результатам реализации соответствующего соглашения между Кабинетом Министров Украины и Донецкой областью; даны рекомендации относительно его усовершенствования.

Ключевые слова: *регион, региональная политика, региональное развитие, трансферты.*

The specific of such instruments of the state regional policy as the agreement on regional development is considered. The case study the agreement between Cabinet of Ministers of Ukraine and Donetsk region on the regional development underlines the main disadvantages of such agreements. The advices on improvement this instrument of the regional policy are given.

Key words: *region, regional policy, regional development, transfer.*

Майже сім років тому особлива надія на підвищення ефективності державної регіональної політики поклядалася на запровадження договірних засад у відносинах між центром і регіонами. Однак аналіз результатів реалізації першої угоди щодо регіонального розвитку між Кабінетом міністрів України та Донецькою областю свідчить про недосконалість даного механізму та необхідність його суттєвого удосконалення.

Перехід до договірних засад у відносинах між центральним та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування став можливим після прийняття Верховною Радою України Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів»¹ у 2005 р. Цей закон передбачав укладення Угод щодо регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами. Метою таких угод є реалізація регіональної політики, узгодження державних і регіональних інтересів щодо розвитку території, концентрація державних і місцевих ресурсів для вирішення пріоритетних завдань розвитку.

Основою для укладання Угоди є прийняття на рівні області стратегії регіонального розвитку, узгодженої з положеннями Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р.² Договірні засади передбачають взаємну відповідальність центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування щодо реалізації у регіоні спільних заходів Державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку. В цілому ж і стратегічне планування, і укладання угод спрямовані на забезпечення стабільності у відносинах між центральною і регіональною владою.

До позитивних наслідків переходу до механізму укладання угод між урядом і обласними радами слід віднести: можливість повсюдного запровадження стратегічного планування регіонального розвитку; концентрація ресурсів регіонів і держави для вирішенні 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

ня приватного капіталу для фінансування спільних проєктів 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.

Першою подібною угодою стала Угода щодо регіонального розвитку Донецької області між Кабінетом Міністрів України та Донецькою обласною радою³ від 15 вересня 2007 р. Її пріоритетними напрямками визначалися: розвиток і реструктуризація в регіоні вугільної галузі; надійне та ефективне функціонування всіх систем життєзабезпечення у населених пунктах; створення ефективної системи в галузі охорони навколишнього природного середовища; розбудова та модернізація інфраструктури до 2011 р.

Угода щодо соціально-економічного розвитку Львівської області між Кабінетом Міністрів України та Львівською обласною радою⁴ від 17 червня 2009 р. передбачала реструктуризацію і ліквідацію підприємств гірничої хімії; забезпечення стабільного водопостачання та розвитку транспорту у м. Львові; будівництво соціально важливих об'єктів регіону; розбудову та модернізацію інформаційної мережі телебачення та радіомовлення, впровадження цифрового телерадіомовлення; створення ефективної системи охорони навколишнього природного середовища; збереження історико-культурної спадщини.

Угода про співпрацю між урядом і Вінницькою областю⁵ була укладена 26 січня 2010 р. і визначала такі пріоритетні напрями, як: впровадження ресурсо- та енергозберігаючих технологій у системі життєзабезпечення населених пунктів; розбудова та модернізація об'єктів соціальної та туристично-рекреаційної інфраструктури; розвиток агропромислового комплексу на основі сучасних інноваційних технологій; розбудова транспортної та прикордонної інфраструктури.

Угода щодо регіонального розвитку Волинської області між Кабінетом Міністрів України та Волинською обласною радою від 12 січня 2010 р. передбачала спільне фінансування розбудови транспортної інфраструктури; розвитку трансграничного співробітництва, прикордонної інфраструктури на кордоні з Польщею та Білоруссю; розвитку туристичної та курортно-рекреаційної сфер; формування ефективної системи охорони навколишнього природного середовища; впровадження ресурсо- й енергозберігаючих технологій; розвиток високотехнологічного агропромислового виробництва.

15 вересня 2010 р. була схвалена Угода щодо регіонального розвитку Івано-Франківської області між Кабінетом міністрів України та Івано-Франківською обласною радою⁷. Основними напрямками співпраці між урядом і Прикарпаттям визначалися: реструктуризація промислового комплексу задля екологічної безпеки регіону, розбудова та модернізація транспортної та соціальної інфраструктури; попередження виникнення надзвичайних екологічних ситуацій.

Остання така угода була підписана між Кабінетом міністрів України та Херсонською обласною радою 19 жовтня 2010 р. Серед заходів, передбачених Угодою, були здійснення реконструкції державних водогосподарсько-меліоративних об'єктів області та розвиток внутрішньогосподарської зрошувальної мережі та вдосконалення транспортної інфраструктури.

Практика укладання угод щодо регіонального розвитку засвідчила їхні наступні особливості: 1) залежність процедур розробки і укладання Угод від політичної кон'юнктури (регіональних переваг конкретного складу уряду). Хоча зміна керівництва однієї зі сторін угоди де-юре і не є підставою для розірвання чи зміни її умов, проте де-факто вплив політичного фактора, безумовно, перешкоджає своєчасній та у повному обсязі її реалізації (а також може впливати на визначення частки фінансування з державного бюджету). Для порівняння: частка фінансування угоди щодо розвитку Донецької області з державного бюджету складає 82,6%; Волинської і Вінницької — майже 61%, Львівської та Івано-Франківської — близько 56%; 2) пріоритет щодо укладання угод для регіонів з високим і

середнім рівнем розвитку, у тому числі через порівняно менший обсяг необхідного фінансування проектів у межах угоди та можливість залучення місцевого капіталу. Натомість досі не укладено угоди розвитку тих регіонів, які найбільше потребують застосування ефективних механізмів та інструментів стимулювання соціально-економічного розвитку, мають відсталу інфраструктуру, несприятливе життєве середовище та в цілому демонструють ознаки репресивності (Чернівецькою, Чернігівською, Сумською та Одеською областями); 3) переважно спрямування укладених угод на вирішення проблем у сфері житлово-комунального господарства, інженерних мереж і локальної інфраструктури, а також серйозна увага до інфраструктурних проектів національного масштабу, у тому числі пов'язаних з підготовкою і проведенням фінальної частини ЄВРО-2012; 4) різна структура джерел фінансування укладених угод. Крім різної частки участі держави, різняться також і пропорції інших двох джерел фінансування угод.

Нині наразі закінчився термін дії угоди між урядом та Донецькою областю, результати реалізації якої невтішні: жоден пункт договору не виконаний у повному обсязі, а загальний показник виконання заходів, передбачених угодою, складає 18,3%. Насамперед зазнали невдачі всі спільні плани, пов'язані з вугільною промисловістю. Передбачене угодою будівництво 13 когенераційних станцій, модернізація дегазаційних систем, реконструкція аварійного житла в зоні гірничих виробок не виконувалися зовсім обома сторонами договору. На один із пріоритетних напрямів угоди — реконструкцію каналу «Сіверський Донець–Донбас», що є єдиним джерелом водопостачання для всього регіону, витрачено вп'ятеро менше, ніж планувалося від початку: 52 млн грн. замість 252 млн. грн. Спільними зусиллями — за рахунок коштів з державного (50% передбаченого) і обласного бюджету (100% передбаченого) — лише частково було профінансовано будівництво нових полігонів для побутових відходів. Виключно за рахунок коштів, виділених Кабінетом Міністрів України, на третину було профінансовано будівництво кільцевого обходу м. Донецька, на 77,6% — заміну насосів, що подають воду споживачам. Проект створення національних парків був практично повністю профінансований за кошти обласного бюджету на 9,9 млн. грн. (82,8%) без участі уряду. Аналогічна ситуація склалася і щодо будівництва нової злітно-посадочної смуги, на яку пішли кошти місцевого бюджету — 78,9%. Проігнорованим виявилось будівництво очисних споруд, нового художнього музею.

Хоча строк дії решти п'яти угод щодо регіонального розвитку ще не закінчився, але можна спрогнозувати, що ситуація з їх виконанням буде не кращою. Хоча не слід забувати, що в угоді з Донецькою частка фінансування з державного бюджету була найбільшою — майже 83%.

Як стверджує Колегія Рахункової палати, за результатами аудиту виконання у 2009–2011 р. угод щодо регіонального розвитку, укладених між Кабінетом і Вінницькою, Волинською, Донецькою і Львівською обласними радами, «центральні органи виконавчої влади не забезпечили створення дієвого механізму реалізації угод щодо регіонального розвитку за рахунок коштів державного бюджету».

Кожен із заходів, передбачених цими угодами, поки що далекий від виконання у повному обсязі і, швидше за все, зважаючи на економічну кризу, так і не буде виконаний в строк. Відповідно, не вдалося суттєво зменшити диспропорції економічного росту та розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури областей. Однією з причин чого є недотримання законодавчо встановленого механізму планування у державному бюджеті відповідних (окремих) бюджетних програм на фінансування угод. У результаті на реалізацію угод з Волинською обласною радою спрямовано 7,3% визначених в угоді обсягів, з Донецькою — 18,3%, Вінницькою — 48,1%, Львівською областю — 61,8%. При цьому слід мати на увазі, що обсяги фінансування угод з державного бюджету значно різняться і, якщо взяти за основу абсолютні показники, то ситуація матиме інший вигляд.

Ще одним підтвердженням нездатності держави проводити ефективну регіональну політику є недотримання принципу справедливості у розподілі видатків бюджету України при формуванні субсидій, поточних і капітальних трансфертів підприємствам, установам, організаціям. Так, частка Донецької області у ВВП України в 2010 р. становила 12%, а загальна сума отриманих нею субсидій, поточних і капітальних трансфертів складала у 2010 р. — 21%, а у 2011 р. — 27% від загальнодержавної суми⁸. Іншими словами, область отримала в два рази більше, ніж внесла у загальний розвиток держави. Схожа ситуація має місце і в Луганській області — при частці у ВВП України в розмірі 4%, видатки по області склали 8% та 11% у 2010 і 2011 рр. відповідно.

При цьому в решті регіонів фіксується діаметрально протилежна диспропорція: частка Дніпропетровської області у ВВП складала 11%, а у субсидіях і трансфертах державного бюджету — лише 2,5% у 2010 р. і 3,8% у 2011 р. Пропорційність збережена лише щодо столиці України: частка Києва у ВВП становить 18%, а частка видатків — 16% та 18,3% у 2010 та 2011 рр. відповідно.

Дещо збільшився обсяг фінансування АРК Крим з 1,6% від загальної суми трансфертів у 2010 р. до 2,2% у 2011 р., Київської — з 6,3 до 7,5%, Луганської з 7,8% до 11%, Харківської з 3,7% до 5,5%; на 0,1% Кіровоградської (до 0,6%) та Одеської (до 1,8%). Незначно зменшився обсяг трансфертів з державного бюджету для Вінницької, Волинської, Житомирської, Львівської, Полтавської, Рівненської, Херсонської, Хмельницької, Черкаської, Чернівецької областей. Загалом, у 2011 р. три регіони — м. Київ, Донецька та Луганська області — одержали 56% від усього обсягу 31,2 млрд. гривень субсидій і трансфертів.

Отже, підводячи попередні підсумки реалізації угод щодо регіонального розвитку, слід вказати, що однією з основних причин їхньої невдачі є відсутність концентрації ресурсів для реалізації пріоритетних завдань, невиконання визначених угодами заходів, що унеможливило реальне збільшення фінансових надходжень до державного і місцевих бюджетів, перешкодило створенню умов для надання населенню якісних послуг у соціальній сфері. Результати аудиту угод щодо регіонального розвитку, здійсненого Рахунковою палатою, також засвідчили, що «за відсутності чіткої системи фінансування й виконавської дисципліни угоди щодо регіонального розвитку не стали дієвим інструментом стимулювання динамічної, збалансованої соціально-економічної розбудови»^{*} відповідно до вимог Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів».

Механізм угод щодо регіонального розвитку потребує суттєвого вдосконалення, зокрема щодо встановлення чіткої відповідальності сторін за неналежне виконання умов угоди, розробки графіку реалізації пріоритетних напрямів. Також необхідно розробити комплекс заходів, спрямованих на збільшення частки фінансування таких угод за рахунок коштів приватного сектора шляхом надання низки преференцій його представникам.

1. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» № 2850-IV від 08.09.2005 // Урядовий кур'єр. — 2005. — 12 жовтня. 2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» № 1001 від 21 липня 2006 р. // Офіційний вісник України. — 2006. — 9 серпня. — № 30. — Ст. 2132. 3. Угода щодо регіональний розвиток між Донецькою обласною радою і Кабінетом Міністрів України від 15.09.2007 // Урядовий кур'єр. — 2007. — 26 жовтня. 4. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про укладення Угоди щодо соціально-економічного розвитку Львівської області між Кабінетом Міністрів України та Львівською обласною радою» № 681-р від 17 червня 2009 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=681-2009-%F0>. 5. Угода щодо регіонального розвитку

^{*} Регіональний розвиток має хороший закон, та не має вправних виконавців, 4.01.2012 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16738797>.

Вінницької області між Кабінетом Міністрів України та Вінницькою обласною радою від 26.01.2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0002120-10>. **6.** Угода щодо регіонального розвитку Волинської області між Кабінетом Міністрів України та Волинською обласною радою від 12.01.2010 р. // Урядовий кур'єр. — 2010. — 7 квітня. **7.** Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Угоди щодо регіонального розвитку Івано-Франківської області між Кабінетом Міністрів України та Івано-Франківською обласною радою» № 1839-р від 15 вересня 2010 р. // Урядовий кур'єр. — 2010. — 22 вересня. **8.** *Донеччина*, Київ та Луганщина отримують більше половини всіх бюджетних субсидій, поточних та капітальних трансферів, 7.05.2012 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.parlament.org.ua/index.php?action=news&ag_id=2591&as=0 **9.** *Регіональний* розвиток має хороший закон, та не має вправних виконавців, 4.01.2012 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16738797>.