

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТЕРНОПІЛЬСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ



*До 50-річчя
Тернопільського національного
економічного університету*

РЕГІОНАЛЬНІ ПЕРЕТВОРЕННЯ У СВІТОВОМУ ТА УКРАЇНСЬКОМУ ВИМІРАХ

Монографія

*За науковою редакцією
докторів економічних наук, професорів
А. І. Крисоватого і Є. В. Савельєва*

Тернопіль
ТНЕУ
2016

Монографія підготовлена міжнародним колективом авторів у складі:

Богданова М., Prof., PhD; Борсекова К. (Borseková K.), Ing, PhD; Бригадир В. О.; Булатова О. В., д. е. н.; Бурматова О. П., к. е. н.; Віталішова К. (Vitálišová K.), Ing, PhD; Євтухович О. (Jewtuchowicz A.), Prof., Dr. hab.; Єгоричева С. Б., д. е. н.; Желюк Т. Л., д. е. н.; Зварич І. Я., к. е. н.; Кириленко О. П., д. е. н.; Кириленко О. В.; Козюк В. В., д. е. н.; Колошта С. (Kološta S.), Ing, PhD; Крисоватий А. І., д. е. н.; Курант Т. І., к. е. н.; Куриляк В. Є., д. е. н.; Куриляк Є. Ю., к. е. н.; Куриляк М. Ю.; Маршалова А. С., к. е. н.; Мельник А. Ф., д. е. н.; Монастирський Г. Л., д. е. н.; Новосьолов О. С. (Новосєлов А. С.), д. е. н.; Парашкевова Е.; Полікевич Н. І.; Пшигодські З. (Przygodzki Z.), Dr.; Савельєв Є. В., д. е. н.; Синютка Н. Г., к. е. н.; Смалюк Г. Ф., к. е. н.; Сохацька О. М., д. е. н.; Сумська Т. В. (Сумская Т. В.), к. е. н.; Тодоров Е.; Флашка Ф. (Flaška F.), Ing, PhD; Цветанова Е., PhD; Чапкова С. (Čapková S.), Ing, PhD; Шкільняк М. М., д. е. н.

Наукові редактори: *А. І. Крисоватий*, д. е. н., проф., заслужений діяч науки і техніки України;
Є. В. Савельєв, д. е. н., проф., заслужений діяч науки і техніки України

Рецензенти: *Амоша О. І.*, академік НАН України, д. е. н., проф., директор Інституту економіки промисловості НАН України;
Лук'яненко Д. Г., д. е. н., проф., заслужений діяч науки і техніки України, перший проректор з науково-педагогічної та наукової роботи Державного вищого навчального закладу «Київський національний економічний університет»
Орехова Т. В., д. е. н., проф., проректор з науково-педагогічної роботи та міжнародних зв'язків Донецького національного університету (Вінниця)

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Тернопільського національного економічного університету
(протокол №3 від 25 листопада 2015 р.)*

Р 32 **Регіональні перетворення у світовому та українському вимірах** : моногр. / за наук. ред. д. е. н., проф. А. І. Крисоватого та д. е. н., проф. Є. В. Савельєва. – Тернопіль : ТНЕУ, 2016. – 388 с.
ISBN 978-966-654-408-0

У монографії проведено комплексне дослідження основних тенденцій регіоналізації на національному та наднаціональному рівнях. У рамках пошуку моделей проведення регіональних реформ акцентовано увагу на теоретико-методологічній концептуалізації регіональних перетворень, регіоналізації глобального економічного простору, механізмах розвитку регіональної економіки. Значна увага приділена проблемам територіально-адміністративних реформ, децентралізації, субсидіарності, перезавантаженості державних фінансів, фінансовій самодостатності територій, муніципальній борговій політиці, мережевим форма організації бізнесу кластерного типу. Проаналізована практика та концептуальні напрями регіонального розвитку Польщі, Словаччини, Болгарії та Росії.

Для науковців, економістів, державних службовців, викладачів, аспірантів і студентів економічних вищих навчальних закладів, працівників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, керівників і менеджерів підприємств та організацій.

ББК 65.52
УДК 339.97:330.34(477)

ISBN 978-966-654-408-0

© Колектив авторів, 2016
© ВПЦ «Економічна думка ТНЕУ», 2016
© ТНЕУ, 2016

ЗМІСТ

Передмова.	
РЕГІОНИ: ВІД МІСЦЕВОГО ДО НАДДЕРЖАВНОГО РІВНІВ.....	7
Частина I.	
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ	
РЕГІОНАЛЬНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ.....	13
Розділ 1.	
Концептуальні основи міжнародної регіоналізації	
в контексті глобального розвитку.....	15
1.1. Парадигма регіонального розвитку в умовах глобальних інтеграційних процесів.....	16
1.2. Регіон як підсистема світового господарства.....	21
1.3. Особливості сучасної регіональної структури світового господарства.....	24
1.4. Потенціал розвитку економічних регіонів у світовому господарстві.....	29
Розділ 2.	
Регіони у їх різноманітності та підходи до реформування.....	32
2.1. Регіон і регіоналізація як категорії економічної науки.....	32
2.2. Регіони як перший рівень районування у державі.....	35
2.3. Принцип субсидіарності в системі регіонального управління.....	40
2.4. Реформування на першому рівні регіональних відносин в Україні.....	41
Розділ 3.	
Перезавантаження державних фінансів України	
в епоху регіональних та глобальних трансформацій.....	45
3.1. Турбулентність державних фінансів в епоху глобалізації.....	45
3.2. Новітній фінансовий антропологізм суспільної ролі держави.....	47
3.3. Дивергенція управління державними фінансами.....	50
3.4. Наукові етюди щодо трансформацій у сфері державних фінансів.....	53
Розділ 4.	
Децентралізація в системі регіонального управління.....	57
4.1. Сутнісні детермінанти децентралізації.....	57
4.2. Форми та моделі децентралізації.....	59
4.3. Децентралізація як інструмент забезпечення територіального	
економічного розвитку та формування нових центрів відповідальності.....	61
4.4. Економічний базис децентралізації.....	63
Розділ 5.	
Нова парадигма муніципалізації у світовій економічній системі місцевого розвитку.....	68
5.1. Муніципалізація як засіб забезпечення національної ідентичності.....	68
5.2. Функціональна трансформація муніципального господарства	
як реакція на посилення тенденції муніципалізації.....	77
5.3. Концептуальні підходи країн ЄС до формування державної муніципальної політики.....	80
5.4. Європейські орієнтири муніципалізації в Україні.....	84

Частина II.

РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ ГЛОБАЛЬНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ПРОСТОРУ.....89

Розділ 6.

Детермінанти та основні складові розвитку регіонів-тріади.....	91
6.1. Розвиток європейського регіону.....	91
6.2. Особливості розвитку північноамериканського регіону.....	95
6.3. Формування азійсько-тихоокеанського регіону.....	100
6.4. Напрями розвитку інтеграційної взаємодії глобальних регіонів.....	105

Розділ 7.

Країни Центрально-Східної Європи: проблема інституціональних компенсаторів відкритості та фіскальної експансії.....	110
7.1. Гетерогенність країн ЦСЄ в ракурсі теоретичних домінант дослідження постсоціалістичного регіону Європи.....	110
7.2. Глобалізованість країн ЦСЄ як передумова конфлікту між величиною держави та якістю інститутів.....	116
7.3. Фіскальна вразливість розриву реальної та інституціональної конвергенції.....	119
7.4. Масштаби держави, глобалізація та проблеми інституціональних компенсаторів.....	122

Розділ 8.

Соціально-економічна стратифікація країн Європейського Союзу: регіональний аспект.....	129
8.1. Сутність соціально-економічної стратифікації та її характерні риси.....	129
8.2. Критерії вимірювання рівня соціально-економічної стратифікації.....	132
8.3. Аналіз рівня соціально-економічної стратифікації країн ЄС.....	135
8.4. Регіональний аспект соціально-економічної стратифікації в Україні.....	139

Розділ 9.

Міжнародні виробничі мережі в сучасній глобальній економіці.....	143
9.1. Міжнародні виробничі мережі як системи наднаціонального рівня.....	143
9.2. Глобальний галузевий ландшафт міжнародних виробничих мереж.....	147
9.3. Міжнародні виробничі мережі як прояв соціальної гуманізації глобальної економіки.....	151
9.4. Місце України в сучасних міжнародних виробничих мережах.....	153

Розділ 10.

Інфраструктурні новації на регіональних енергетичних ринках Європи.....	158
10.1. Регіональні ініціативи енергетичного ринку ЄС.....	158
10.2. Особливості функціонування регіональних енергетичних бірж на ринку Європи.....	161
10.3. Напрями формування об'єднаних регіональних енергетичних ринків ЄС.....	164
10.4. Інфраструктурні новації ринку електроенергії України в контексті їх інтеграції до транскордонних регіонів ЄС.....	167

Розділ 11.

Регіони в процесах формування глобальних логістичних утворень.....	171
11.1. Теорії просторової економіки як наукове підґрунтя формування глобальних логістичних утворень.....	171
11.2. Глобальні логістичні мережі у формуванні інфраструктури регіонального розвитку.....	175
11.3. Регіональний розвиток глобальних логістичних мереж.....	178
11.4. Глобальні та національні логістичні утворення на регіональних ринках України.....	183

Частина III.

МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ.....187

Розділ 12.

Механізми активізації регіонального розвитку в контексті українського виміру.....189

- 12.1. Актуальність проблеми регіонального розвитку як предмета дослідження:
основні моделі.....189
- 12.2. Стратегії регіонального розвитку як інституційний спосіб вирішення проблеми.....191
- 12.3. Сучасні виклики для вибору механізмів активізації регіонального розвитку.....195
- 12.4. Перспективи використання механізмів активізації розвитку регіонів України
з огляду на європейські практики.....196

Розділ 13.

Реформування адміністративно-територіального устрою України

в аспектах формування національної моделі регіонального і місцевого розвитку.....202

- 13.1. Життєздатність муніципального утворення як визначальна характеристика
ефективного адміністративно-територіального устрою.....202
- 13.2. Адміністративно-територіальна реформа як чинник модернізації
територіальної основи місцевого економічного розвитку.....204
- 13.3. Інтеграція територіальних громад населених пунктів
як механізм активізації муніципального економічного розвитку.....209
- 13.4. Напрями модернізації місцевого самоврядування як інституту
забезпечення соціально-економічного розвитку громад.....213

Розділ 14.

Детермінанти муніципальної боргової політики в Україні.....218

- 14.1. Моніторинг становлення ринку муніципальних запозичень в Україні.....218
- 14.2. Облігаційні позики як основна компонента муніципальних запозичень в Україні.....221
- 14.3. Муніципальні кредити та місцеві гарантії в Україні.....225
- 14.4. Ефективність муніципальної боргової політики України на прикладі міста Києва.....227

Розділ 15.

Національні механізми сприяння реальній участі громадян в демократичних процесах.....231

- 15.1. Міжнародні стандарти взаємодії органів влади з громадськістю
та громадської участі.....231
- 15.2. Формування нормативно-правової бази громадської участі в Україні.....233
- 15.3. Субсидіарність у регіональному розвитку.....236
- 15.4. Вектори вдосконалення механізмів та форм громадської участі.....238

Розділ 16.

Становлення креативно-інноваційної економіки регіонів.....241

- 16.1. Розвиток економічної думки з проблем виробничих агломерацій.....241
- 16.2. Кластери як форма розміщення виробництва у локальній економіці.....247
- 16.3. Співпраця європейських та українських кластерів з органами публічного управління.....252
- 16.4. Кластери та наукові парки як рухома сила становлення креативної економіки.....255

Розділ 17.

Напрями формування інноваційних регіональних кластерів:

зарубіжний досвід та Україна.....260

- 17.1. Формування кластерної політики регіонів.....260
- 17.2. Інформаційна підтримка процесів розробки програм кластеризації в Україні.....261
- 17.3. Європейські вектори інноваційного розвитку регіонів до 2020 р.....262
- 17.4. Пріоритети формування інноваційних кластерів у регіонах України.....266

Розділ 18.

Бенчмаркінг як система співробітництва в умовах конкуренції.....269

- 18.1. Бенчмаркінг: з історії становлення.....269
- 18.2. Бенчмаркінг як новий науковий напрямок.....269
- 18.3. Співробітництво і взаємодопомога в системі бенчмаркінгу.....274
- 18.4. Партнерський бенчмаркінг: співпраця і взаємодопомога.....277

Частина IV.	
КОНЦЕПЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	
У ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНИХ КРАЇНАХ.....	281
Розділ 19.	
Фінансова самодостатність територіальних громад	
як чинник регіонального розвитку: досвід країн ЄС.....	283
19.1. Фінансова самодостатність територій в системі регіонального розвитку.....	283
19.2. Взаємозв'язок реформ місцевого самоврядування та фінансової децентралізації.....	285
19.3. Механізм забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад у Польщі.....	287
19.4. Напрями досягнення фінансової самодостатності територій у Болгарії.....	289
Розділ 20.	
Концепція регіонального розвитку Польщі.....	293
20.1. Місце місцевого самоврядування в правовій та економічній системі держави.....	293
20.2. Еволюція регіональної політики в Польщі.....	295
20.3. Фінансовий механізм для регіонів Польщі.....	297
20.4. Тенденції регіонального розвитку в Польщі.....	302
Розділ 21.	
Розвиток регіональної концепції у Словаччині.....	304
21.1. Регіональний розвиток у системі національної економіки.....	304
21.2. Еволюція територіального розвитку Словаччини.....	311
21.3. Фінансовий механізм регіонів Словаччини.....	314
21.4. Тенденції регіонального розвитку Словаччини.....	319
Розділ 22.	
Розвиток концепції регіоналізації в Болгарії.....	323
22.1. Регіональний розвиток у національній економіці.....	323
22.2. Сучасні виміри територіального планування в Болгарії.....	327
22.3. Фінансовий механізм болгарських регіонів.....	331
22.4. Напрямки регіонального розвитку Болгарії.....	336
Розділ 23.	
Розвиток регіональної концепції в Росії.....	340
23.1. Регіональний розвиток у системі національної економіки.....	340
23.2. Еволюція територіального розвитку.....	344
23.3. Фінансовий механізм управління російськими регіонами.....	347
23.4. Напрями регіонального розвитку Росії.....	350
Розділ 24.	
Соціально-економічна політика в умовах федерального устрою	
і розвиток регіонів Сибіру.....	353
24.1. Методологічні підходи до розробки регіональної політики.....	353
24.2. Субфедеральна економічна політика в Сибіру.....	355
24.3. Напрями регіонального економічного розвитку в Сибіру.....	356
24.4. Застосування закордонного досвіду в управлінні	
та плануванні регіонального розвитку Сибіру.....	358
ЛІТЕРАТУРА.....	361
АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ.....	385

Передмова

**РЕГІОНИ:
ВІД МІСЦЕВОГО
ДО НАДДЕРЖАВНОГО РІВНІВ**

У дослідженнях останніх десятиліть переважна більшість науковців розглядають проблеми сталого розвитку в аспектах глобалізації. Відповідно, пошукуються шляхи інтеграції та уніфікації світових процесів у сфері економіки, політики та культури. Водночас, як правило, не усвідомлюється неможливість перетворення всіх явищ людського життя у планетарну однорідність і подібність. Крім того, міжнародний поділ праці, міграція по планеті капіталу, людських та виробничих ресурсів породжує нові види людського життя і співіснування, примножуючи місцеві різноманіття, нерівномірності, диспропорції, асиметрії тощо. Проте концентрація уваги на полюсових умовах розвитку не дає можливості забезпечити сталість усього ланцюжка розвитку людства. Унаслідок цього проміжні ланки залишаються «недоглянутими» і недорозвиненими. Саме така ситуація склалася у регіональному управлінні більшості країн Європи.

Започаткування у 1951 р. Європейського Союзу стало вдалим проектом інтеграції національних держав. У результаті цього виокремився в Європі великий регіон, який за територією займає 7-е місце в світі (4 324 782 км²), а за населенням – 3-тє (508 млн. людей). Створення ЄС ґрунтувалося на повазі до кожного громадянина і угруповання, що значною мірою виражається у його девізі «In varietate concordia (Єдність у різноманітті)». Головними цінностями були повага до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та повага до прав людини, зокрема осіб, що належать до меншин.

Варто зазначити, що пошук загальноєвропейської моделі співіснування, яка б задовольнила національні держави, не був простим. До міждержавної інтеграції європейців спонукало усвідомлення своєї історії, яка значною мірою складалася з війн та зростаючих втрат населення. Після Другої світової війни, як ніколи раніше, була зрозумілою цінність людського єднання, яке має поширюватися на всі сторони життя, насамперед на економічний розвиток.

Саме тому 9 травня 1950 р. був започаткований процес європейської інтеграції на основі плану міністра закордонних справ Франції Роберта Шумана. З одного боку, на його основі реалізовувалася мета примирення Франції та Німеччини і недопущення між ними війни у майбутньому. З іншого боку, план Шумана забезпечував створення механізму управління та наднаціонального контролю над виробництвом і торгівлею стратегічною для військових потреб продукцією – вугіллям та сталлю. Контроль мав здійснюватися «вищим органом» (прообразом Європейської Комісії).

Створення ЄС поставило на порядок денний питання щодо нових підходів у регіональному управлінні. Її основою була «Європейська хартія місцевого самоврядування», яка була прийнята державами – членами Ради Європи 15 жовтня 1985 р., підписана від імені України 06.11.1996 р., а набула чинності 01.01.1998 р. Європейська хартія місцевого самоврядування має за мету збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є спільним надбанням народів Європи. Враховувалося те, що органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму і право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які мають поділятися всіма державами – членами Ради Європи. У соціально-економічному аспекті важливим є те, що існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, може забезпечити ефективно і близьке до громадянина управління¹.

На нинішньому етапі в Україні суттєво зросла роль регіонального управління. Створення Асоціації між ЄС і нашою державою актуалізувало потребу у трансформації публічної влади на регіональному рівні у напрямку наближення до стандартів європейських країн. З огляду на це особливого значення

¹ Європейська хартія місцевого самоврядування. Місто Страсбург, 15 жовтня 1985 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

набуває запровадження сучасних механізмів та інструментів у діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на основі вивчення кращого вітчизняного і зарубіжного досвіду. На вирішення цих завдань спрямовані останні постанови Кабінету Міністрів України², які зорієнтовані насамперед на розробку стратегії соціально-економічного розвитку регіонів України³.

Не применшуючи значення докладених в останні роки зусиль щодо регіонального розвитку і децентралізації, не можна недооцінювати наявність в Україні суперскладного за змістом клубка проблем і завдань, вирішення яких потребує розробки відповідних цільових програм та забезпечення матеріальними, фінансовими і кадровими ресурсами. Серед них можна виокремити такі, як розвиток економічної активності на рівні великих міст; усунення диспропорцій у розвитку територій; підвищення ефективності державного управління регіональним розвитком та створення прозорого механізму його фінансового забезпечення; формування нової системи взаємовідносин центру з регіонами різних рівнів та регіонів між собою.

Досвід європейських країн вказує на те, що прорив у регіональному розвитку має починатися з системної адміністративно-територіальної реформи. Її не можна імпортувати з далекого чи ближнього зарубіжжя. Адміністративно-територіальна реформа має відображати багатовіковий національний досвід, сучасні особливості країни та образ держави, який має бути сформований у майбутньому. На цій основі можна вирішувати по-новому складові забезпечення подальшого регіонального розвитку і самоврядування, зокрема зміну повноважень у системі центральних і територіальних органів виконавчої влади та всіх рівнів органів місцевого самоврядування, бюджетної та податкової систем, земельних відносин, сфери освіти, медицини, соціальної сфери тощо. Проведенні у 2015 р. зміни до Бюджетного і Податкового законодавства, прийняття Закону України «Про співробітництво місцевих громад» дали змогу покращити наповнення місцевих бюджетів та відкрили додаткові можливості для розбудови місцевого самоврядування. Водночас вже перші кроки у трансформації регіонального устрою України свідчать про необхідність системної реформи конституційного характеру.

Здійснення реформ регіонального розвитку України має бути проведене у тісній співпраці з ЄС. Правовою основою цього процесу є положення ст. 27 Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС «Транскордонне та регіональне співробітництво». Вони передбачають співробітництво у таких напрямках:

- імплементація Меморандуму про взаєморозуміння для встановлення діалогу у сфері регіональної політики;
- налагодження взаємодії між представниками місцевої та регіональної влади України та ЄС в рамках Комітету регіонів ЄС (КР);
- реалізація Спільної ініціативи ЄС щодо Криму (призупинена на прохання української сторони);
- реалізація на регіональному рівні проектів за рахунок фінансових інструментів ЄС (Європейський інструмент сусідства і партнерства) та фінансових установ ЄС (Європейський інвестиційний банк, Європейський банк реконструкції та розвитку);
- участь у реалізації Пілотної програми регіонального розвитку Східного партнерства (ППРР СхП);
- участь у реалізації Стратегії ЄС щодо Дунайського регіону (Дунайська стратегія);
- залучення регіонів України до діяльності європейських регіональних асоціацій, зокрема Асамблеї європейських регіонів (Assembly of European Regions), Ради європейських муніципалітетів та регіонів (Council of European municipalities and regions), Конференції європейських законодавчих асамблей (Conference of European Regional Legislative Assemblies), Асоціації європейських прикордонних регіонів (Association of European Border Regions), Конференції периферійних морських регіонів (Conference of Peripheral Maritime Regions), Конференції президентів регіонів із законодавчими повноваженнями (Conference of President of Regions with legislative power), Європейської асоціації представників місцевого самоврядування гірських регіонів (European Association of elected representatives from Mountain Areas) та Європейських міст (EUROCITIES).

Європейським Союзом передбачені певні фінансові ресурси для реалізації Україною проектів регіонального розвитку. Наша держава має доступ до трьох програм прикордонного співробітництва (ППС) у рамках ЄІСП: «Угорщина–Словаччина–Румунія–Україна» (бюджет 68,6 млн. євро), «Україна–Польща–Білорусь» (бюджет 186,2 млн. євро), «Україна–Румунія–Молдова» (бюджет 126,7 млн. євро),

² Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 р. № 197 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/>

³ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3852014%D0%BF>.

«Чорне море» (бюджет 21,3 млн. євро). Зазначені ППС охоплюють Волинську, Закарпатську, Івано-Франківську, Одеську, Львівську, Рівненську, Тернопільську та Чернівецьку області України, а також АРК⁴.

Отже, нині в Україні є доволі чітке розуміння необхідності концентрації зусиль на регіональному розвитку. Одночасно все більшою мірою стає відчутним, що суттєвим гальмом у цьому процесі є відставання наук з регіональної проблематики від нагальних потреб практики. Власне, ці науки відстають у своєму розвитку від наук, предметом дослідження яких є мікро- і макрорівні суспільно-економічних відносин. З огляду на актуальність теми головною метою монографічної роботи є системна розробка проблем регіоналізації – від наддержавного рівня до рівня громади. Значна увага приділена зарубіжному досвіду насамперед Польщі, Словаччини, Болгарії і Росії.

Перша частина монографії присвячена теоретико-методологічній концептуалізації регіональних перетворень. Розвинуто концептуальні основи міжнародної регіоналізації в умовах глобальних інтеграційних процесів. Проаналізовані регіони у їх різноманітності та сформульовані підходи до їхнього реформування. Визначено наукові основи переважання державних фінансів України в аспектах регіональних і глобальних трансформацій. Особлива увага приділена турбулентності державних фінансів, новітньому фінансовому антропологізму суспільної ролі держави, дивергенції управління державними фінансами та трансформаціям у їхній сфері. Розкриті механізми децентралізації в системі регіонального управління та окреслена нова парадигма муніципалізації у світовій економічній системі місцевого розвитку.

У другій частині наукової праці досліджується регіоналізація глобального економічного простору. Виокремлені детермінанти й основні складові розвитку регіонів тріади, соціально-економічна стратифікація країн ЄС у регіональному аспекті та інституціональні компенсатори відкритості і фінансової експансії країн Центрально-Східної Європи. Розроблені інструменти розвитку міжнародних мережевих систем виробничої, енергетичної та логістичної спеціалізацій.

Розділи третьої частини монографії охоплюють проблематику з формування та розвитку механізмів регіональної економіки. Адаптовано до українських умов систему механізмів регіонального розвитку та обґрунтовані рекомендації щодо реформування адміністративно-територіального устрою нашої держави. Поставлено завдання розробки детермінантів муніципальної боргової політики України і сформована система методів становлення ринку муніципальних запозичень та використання органами місцевого самоврядування облігаційних позик, муніципальних кредитів і місцевих грантів. У розділі досліджуються проблеми розвитку національних механізмів реальної участі громадян у демократичних процесах, становлення креативно-інноваційної економіки регіонів, інноваційних регіональних кластерів та використання методів бенчмаркінгу в цілях розвитку співробітництва в умовах конкуренції.

Четвертий розділ містить результати авторських досліджень регіонального розвитку у постсоціалістичних країнах. Системно представлений досвід Польщі, Словаччини, Болгарії та Росії у розвитку регіонального управління та сформульовані напрямки і перспективи його подальшого удосконалення.

Монографія підготовлена відповідно до виконання держбюджетної теми «Бенчмаркінг процесів регіонального розвитку Польщі, Словаччини, Болгарії та України» (номер держреєстрації 0115U002336).

Наукова праця є продовженням дослідження, виконаного в рамках участі Тернопільського національного економічного університету у міжнародному консорціумі з розробки проекту Сьомої рамкової програми Європейського Союзу «Функціонування системи місцевого виробництва в умовах економічної кризи (бенчмаркінг для країн ЄС та поза її межами) – FOLPSEC», номер грантового договору PIRSES-GA-2011. Консорціум проекту склали Університет національної і світової економіки м. Софії (Болгарія); Лодзький університет (Польща); Університет імені Матєя Бєла м. Банська Бистриця (Словаччина); Новосибірський університет (РФ), Інститут економіки та організації промислового виробництва Сибірського відділення Російської Академії Наук м. Новосибірська (РФ).

Реформування у регіональній сфері, яке більшою чи меншою мірою охопило країни ЄС, та започаткування цих процесів в Україні вказує на те, що міжнародна співпраця дослідників є дуже важливою. Наші контакти з університетами Польщі і Словаччини щодо питань вивчення локальних виробничих систем у регіональній економіці нині підтримала Вишеградська четвірка, яка взяла на себе фінансування спільного проекту «Інноваційні стратегії територіального розвитку країн Вишеградської четвірки: досвід для України». Кінцевою метою проекту є вивчення досвіду країн Вишеградської четвірки

⁴ Регіональне співробітництво між Україною та ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/eu-regional-cooperation>.

у Тернопільському національному економічному університеті за участю науковців Лодзького університету й Університету імені Матея Бела м. Банська Бистриця та поширення його на підприємствах України.

У монографії, що пропонується, переклади розділів іноземних авторів з англійської і російської мов здійснювали аспіранти: Максим Куриляк, Тарас Марків, Галина Пастух, Едуард Романюта та Микола Рубай і студенти магістратури: Вікторія Коробій та Юлія Сімашко.

Особливу вдячність авторський колектив висловлює PhD Маріушу Соколовичу (Лодзький Університет, Польща), PhD Камілі Борсековій (Університет імені Матея Бела, Банська Бистриця, Словаччина), PhD Анастасії Марчевій (Економічна академія імені Димитра А. Ценова, Свищов, Болгарія) та к. е. н. Ользі Бурматовій (Новосибірськ, РФ) за сприяння участі зарубіжних авторів у написанні монографії.

Наукові редактори високо цінують творчу співпрацю з авторами монографічної праці, їх сприйняття стрижневого задуму та його розвиток у теоретичних і прикладних розділах книги.

Частина I

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА
КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ
РЕГІОНАЛЬНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ**

Розділ 1

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ МІЖНАРОДНОЇ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ В КОНТЕКСТІ ГЛОБАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

1.1. Парадигма регіонального розвитку в умовах глобальних інтеграційних процесів

Розвиток сучасних інтеграційних процесів у світовому господарстві характеризується двома основними трендами – глобальним та регіональним, поширення яких призвело до формування цілісної системи світового господарства з певним набором елементів (регіонів світу), між якими розвиваються стійкі економічні зв'язки (гомогенна ознака) та посилюється диференціація сформованих територіальних угруповань (гетерогенна ознака). У результаті дії глобального і регіонального трендів формується нова полісистемна конфігурація світового економічного простору як гомогенної системи, що набуває ознак дисипативності внаслідок розвитку гетерогенності її системних утворень (регіонів світу). Нерівномірний характер розвитку її елементів, детериторизація учасників світового господарства призвели до появи нових диференційованих форм взаємодії, що вимагає нових підходів багатомірної оцінки структурних змін, що відбуваються у сучасному інтеграційному процесі на всіх рівнях.

Поглиблення міжнародного поділу праці, інтернаціоналізації виробництва і капіталу зумовлюють об'єктивний характер розвитку регіоналізації – об'єктивного процесу, що ґрунтується на ієрархічності системи регіонів і пов'язаний з оптимізацією соціально-економічної структури територій через систему зв'язків, що розвиваються в межах національної економіки, та розширення співпраці з регіонами різних рівнів, що відносяться до інших держав, які приводять до виникнення регіонів нового таксономічного рівня. Відповідно, *регіоналізацію світової економіки* можна визначити як процес формування нової полісистемної конфігурації світового економічного простору, що виникає внаслідок регіонального тренда глобального розвитку, основними системними елементами якого стають регіони, чіє формування визначається характером розвитку інтеграційної взаємодії. Сучасною ознакою світогосподарського розвитку є поширення та поглиблення процесів регіональної інтеграції, про що свідчить поява значної кількості різноманітних інтеграційних утворень, що виступають важливою компонентою глобальної інтеграції. З іншого боку, сам процес регіоналізації набув глобальних ознак, підтвердженням чого є регіональна спрямованість та збільшення обсягів внутрішньорегіональних потоків товарів, послуг, факторів виробництва.

Витоки регіоналізму з'явилися ще у XVIII ст. як орієнтація на регіональні пріоритети на протипагу тенденціям політичної єдності, уніфікації та централізації, які були властиві капіталізму, що виявлялось в уявленні людей, які належать до конкретної території як місця проживання, про самотутність, приналежність до певних традицій, культурних надбань тощо¹.

У XX ст., з поглибленням глобалізаційних процесів, поширився рух (у політичній, економічній, соціокультурній сферах), метою якого була протидія уніфікації суспільного життя у різноманітних його сферах, у тому числі у вигляді певного проекту, який є організований одним чи декількома країнами, з реорганізації конкретного регіонального простору в парадигмі економічної та політичної залежності². Це узгоджується з визначенням, які надають регіоналізму експерти ЮНКТАД, які визначають його як форму вияву політичної інтеграції, що передбачає формальні механізми економічного співробітництва³.

¹ Мазур С. А. Значення економічного регіону в просторовому упорядкуванні національної економіки / С. А. Мазур // Продуктивні сили і регіональна економіка: збірник наукових праць. – К.: РВПС України НАН України, 2008. – Ч. 1. – С. 261-264.

² Payne A. Introduction: the Political Economy / A. Payne, A. Gamble // Regionalism and World Order. – London: Macmillan, 1996. – P. 2.

³ Trade and Development Report 2007. Regional Cooperation for Development. – New York and Geneva: UNITED NATIONS, 2007. – 195 p. – P. 8.

З точки зору визначення ініціатора регіоналізму можна виокремити дві стадії (хвилі) в розвитку еволюції цього процесу⁴. Перша хвиля регіоналізму була ініційована центром для периферії і спрямована від центру до периферії, тобто зверху вниз, з метою досягнення регіональної узгодженості (*regional solution*). Цей напрям розвитку регіоналізму обумовлений потребою в реалізації національної та культурної автономії та пошуком більш ефективної моделі регіонального розвитку, що передбачає надання центром більших прав передачу частини повноважень регіональним спільнотам для проведення більш активної регіональної політики. На другій хвилі регіоналізму (80-і рр. XX ст.) зростає елемент ініціативи регіоналізму знизу вгору, тобто посилюється, навпаки, ініціатива на місцях (рух регіональних еліт, спрямований на посилення ролі регіонів). Це означає, якщо на першому етапі міжнародної економічної інтеграції провідна роль у формуванні інтеграційних об'єднань належала державам, то другий етап регіоналізму відрізняється більш значною роллю капіталу і міжнародних компаній.

Бурхливий розвиток процесів регіоналізації у другій половині XX ст. сприяв розвитку нових регіональних теорій, які розглядали різні аспекти розвитку регіонів і стали науково-методологічною основою подальших досліджень регіональної економіки, регіоналізації, регіоналізму, регіоналістики тощо. Парадигма глобального розвитку активізувала дослідницькі пошуки, що пов'язані з дослідженням взаємодії різних рівнів глобалізації, регіоналізації (локалізації), розвитком концепцій міського та територіального зростання, регіонального планування, регіональної конкуренції.

Регіоналізацію глобального простору в своїх працях досліджують А. Скотт, М. Сторпер⁵, визнаючи, що регіони поступово стають самостійними акторами в системі сучасних міжнародних відносин. Ф. Черу⁶ вважає, що саме характер та розмір локальних перетворень визначатиме майбутній розвиток. Водночас на характер локального (регіонального) розвитку впливатимуть глобальні реформи. Г. Снукс⁷ формулює глобальну стратегічну модель переходу (*Global Strategic Transition model, GST*), яка поєднує технології, попит, пропозицію, демографічну динаміку, інституції тощо. Саме така взаємозалежна модель має бути в основі економічного розвитку глобалізації, інтеграції та регіоналізації.

Розвиваючи *теорію ендogenous зростання*, П. Ромер, П. Агшюн, П. Ховітт, Дж. Гроссман, Е. Хелпман, Р. Лукас, Б. Джохансон, Ч. Карлссон⁸ акцентують увагу на моделюванні створення та накопичення знань. Міський та регіональний розвиток, з точки зору теорії ендogenous зростання, ґрунтується на тому, що поширення знань має певні географічні обмеження, оскільки знання втілені в людський капітал, саме через накопичення людського капіталу й забезпечується регіональна динаміка.

Розробники концепцій *регіональної конкуренції* (М. Портер⁹, М. Енрайт¹⁰) на практиці доводять, що незважаючи на те, що в умовах глобалізації територіальний фактор не може бути конкурентною перевагою (за рахунок, перш за все, інформаційно-комунікаційних технологій, транспорту), місце розташування залишається центральним елементом конкуренції. Просторова агломерація фірм, що зайняті у споріднених галузях виробництва, формують відповідний регіональний кластер.

На основі вивчення системи регіонального планування в розвинутих країнах (Великобританії, США, загалом у країнах Європи), У. Ванноп доводить, що регіони змінюють свої форми під впливом економічного та політичного розвитку. Він розвиває *систему регіонального планування*, в розвитку якого виокремлює три основні етапи: кейнсіанський (пов'язаний з посиленням впливу державного регулювання через стимулювання економічного зростання не тільки на загальнодержавному рівні, а й на регіональному); фордистський (відзначається створенням нормативно-правового розвитку стимулювання нових зон економічного зростання); сучасний етап (пов'язаний з активним розвитком різноманітних

⁴ Gunnarsson M. Regionalism and security – two concept in the wind of change [Electronic resource] / M. Gunnarsson. – URL: http://www.umu.se/cerum/publikationer/pdfs/NSB_1_00_6_1.pdf; Hill Hal. ASEAN Economic Integration: Features, Fulfillments, Failures and the Future [Electronic resource] / Hal Hill and Jayant Menon // ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration. – 2010. – No. 69. – 38 p. – URL: <http://www.adb.org/documents/Papers/Regional-Economic-Integration/WP69-Hill-Menon-ASEAN-Economic-Integration.pdf>.

⁵ Scott A. J. Regions, globalization, development / Allen J. Scott and Michael Storper // *Regional Studies*. – 2003. – Vol. 37 : 6&7. – Pp. 579–593; Storper M. Globalization, Localization and Trade / M. Storper // *The Oxford Handbook of Economic Geography* / Edited by Gordon L. Clark, Maryann P. Feldman, and Meric S. Gertler. – Oxford (U. K.) : Oxford University Press, 2000. – P. 146.

⁶ Cheru F. Transforming our common future: the local dimensions of global reform / F. Cheru // *Review of International Political Economy*. – 2000. – Vol. 7, No 2. – P. 353–368.

⁷ Snooks G. D. Global Transition: A General Theory of Economic Development / G. D. Snooks. – Basingstoke Macmillan, 1999. – 352 p. – P. 82–85.

⁸ Romer P. Endogenous Technological Change / P. Romer // *The Journal of Political Economy*. – 1990. – Vol. 98, No. 5. – Part 2 : The Problem of Development: A Conference of the Institute for the Study of Free Enterprise Systems. – P. 71–102.

⁹ Porter M. Clusters and the new economics of competition / M. Porter // *Harvard Business Review*. – 1998. – Vol. 76, Issue 6. – P. 77–90.

¹⁰ Enright M. Regional Clusters and Multinational Enterprises: Independence, Dependence, or Interdependence? / M. Enright // *International Studies of Management & Organization*. – 2000. – Vol. 30, No. 2 : Leading-Edge Multinationals and Leading-Edge Clusters. – P. 114–138.

концепцій управління внутрішніх регіонів з боку наддержавних інституцій, децентралізацією національних програм). У. Ванноп доводить необхідність розвитку регулювання регіонів (як внутрішнє, так і зовнішнє) для усунення екстремальних ситуацій і робить висновок про те, що регіоналізм має стати імперативом політики в більшості країн¹¹. Одним з основних елементів місцевого самоврядування, який обов'язково має враховуватися під час розробки регіональної політики, вважають М. Гедес, Дж. Бенінгтон¹², є механізм *партнерства*. Завдяки партнерству можна забезпечити спільне бачення та відповідну стратегію розвитку.

З міждисциплінарної точки зору М. Джинніс¹³ запропонував концепцію *біорегіоналізму*, зосередивши увагу на місці біорегіональної особи у світовій політиці. Ця концепція створює основу для осмислення місця і ролі корінних народів, збереження історії, освіти в сучасних умовах глобального суспільства.

Розширення європейської інтеграції вплинуло на подальший розвиток *концепцій конвергенції та дивергенції регіонів* (Дж. Новотні, А. Родрігез-Позе, А. Роволіс, Дж. Петракос, Р. Хадсон, А. Уільямс) через аналіз регіональних процесів, які відбувалися на європейських теренах (на прикладі 264 регіонів ЄС Дж. Новотні¹⁴ надає емпіричну оцінку різним аспектам європейської регіональної динаміки – конвергенції та дивергенції, поляризації, ролі міжнародних компонентів, взаємодії та мобільності). Однак розмежування регіонів не є статичною величиною і залежатиме значною мірою від взаємодії, взаємозв'язку та мобільності між регіонами.

А. Родрігез-Позе, А. Роволіс А., Дж. Петракос¹⁵ доводять, що одночасно співіснують коротко-термінова дивергенція та довготермінова конвергенція у регіональному розвитку ЄС. Розвинуті регіони більш активно розвиваються в період розширення та сповільнюють темпи розвитку у періоди рецесії. Диспаритети на національному рівні не залежать від рівня агрегації. Детальне вивчення економічних, політичних і географічних відмінностей, з урахуванням глобального виміру, вважають Р. Хадсон та А. Уільямс, може привести до більш чіткого розуміння соціальної напруженості та нерівності, які існують серед регіонів ЄС. Особливого значення це набуває з точки зору подальшого розширення європейської інтеграції¹⁶.

Розвиток регіональних інтеграційних процесів нового типу відбувається в умовах діалектики відносин держава–суспільство, в умовах управління політичними, економічними змінами та змінами навколишнього середовища, що приводить до формування *когнітивного регіонального простору* (М. Кітінг, Адлер, Д. Родрік, Б. Іченгрін, А. Роуз, Ч. Віплос та ін.)¹⁷. Країни, які мають менший рівень розвитку власних соціально-економічних систем, залучаються до інтеграційних блоків, які створено за участю високорозвинених держав, що формують щільне ядро і виступають своєрідним двигуном інтеграції, оскільки надають суттєву допомогу (фінансову, технологічну та ін.) менш розвиненим країнам-партнерам з метою «економічної конвергенції», що дає змогу останнім прискорити їх адаптацію до умов жорсткої конкуренції не тільки у середині інтеграційного блоку, а й у світовому господарстві загалом.

Для знаходження правильного балансу між функціональністю і територією Б. Хеттне пропонує узгодження зусиль з боку групи країн у рамках географічного регіону, яке сприятиме збільшенню потенціалу регіональної економіки, її взаємодоповнюваності тощо. Розширення сфер впливу регіоналізму, що виходить за межі переважно торговельних відносин (як це було притаманно *старому регіоналізму*), сприятиме розвитку всіх країн – і Півдня, і Півночі, які однаково знаходяться під впливом поглиблення глобалізації (*новий регіоналізм*) і досягається за рахунок таких переваг¹⁸:

- досягнення достатнього розміру, основою якого є співробітництво держав для вирішення спільних проблем, що збільшує масштаб дій;
- забезпечення життєздатної економіки, що базується на моделі самодостатнього розвитку;
- спрямованість на досягнення стабільності як здатності протидії шокам зовнішнього світу;

¹¹ Wannop U. A. The Regional Imperative: Regional Planning and Governance in Britain, Europe and the United States / U. A. Wannop. – London : Jessica Kingsley, 1995. – 441 p.

¹² Geddes M. Local partnerships and social exclusion in the European Union: new forms of local social governance? / M. Geddes, J. Benington. – Routledge, 2001. – 254 p.

¹³ McGinnis M. Bioregionalism / M. McGinnis. – London : Routledge, 1999. – 231 p.

¹⁴ Novotny J. Convergence and divergence in living standards among regions of the enlarged European Union (1992–2006) [Electronic resource] / J. Novotny // MPRA Paper. – 2011. – No 34145, posted 16. – URL: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/34145/>

¹⁵ Petrakos G. Growth, integration, and regional disparities in the European Union / G. Petrakos, A. Rodríguez-Pose, A. Rovolis // Environment and Planning. – 2005. – Vol. 37 (10). – P. 1837–1855.

¹⁶ Hudson R. Divided Europe: society and territory / Hudson R., Allan M. Williams Allan. – London : SAGE, 1999. – 315 p. – P. 132–185.

¹⁷ Китинг М. Новый регионализм в Западной Европе [Електронний ресурс] / М. Китинг // Логос. – 2003. – № 6 (40). – С. 68. – Режим доступу : [//www.ruthenia.ru/logos/number/40/07.pdf](http://www.ruthenia.ru/logos/number/40/07.pdf).

¹⁸ Hettne B. Regionalism, Security and Development: A Comparative Perspective / B. Hettne, A. Inotai, O. Sunkel // Comparing Regionalisms. Implications for Global Development. – Palgrave Macmillan, 2001. – P. 1–54.

- захист структурних позицій та доступу до ринків, ефективне поєднання зусиль впливу на ціни на сировину;
- забезпечення соціальної стабільності через включення питань соціальної безпеки в регіональні проекти, що реалізуються спільними зусиллями;
- більш ефективне управління ресурсами, в тому числі через розвиток екологічного співробітництва.

Новий регіоналізм відрізняється тим, що він: розвивається у рамках багатополарної системи, представляє собою процес, що виникає спонтанно або в рамках певного регіону (в розвитку інтеграційних процесів домінує ініціатива приватного сектору – корпоративна інтеграція), включає неекономічні аспекти, і приводить до посилення регіональної ідентичності так званого розширеного націоналізму, менше внутрішньоорієнтований, оскільки світова економіка є надзвичайно взаємозалежною (відкритий регіоналізм), і сприяє значно більшому співробітництву, ніж співробітництво між країнами.

Концепція *нового регіоналізму* стала науковим підґрунтям розвитку європейських інтеграційних процесів, створення Європи регіонів (М. Кітінг, Б. Хеттне та ін.)¹⁹. В її основі знаходиться механізм оптимального використання внутрішнього потенціалу регіонів, що забезпечує їх конкурентність. Укріплення внутрідержавних за міждержавних регіонів не є протиріччям наднаціональним проявам глобалізації та європейській інтеграції, а виступає як процес, що їх доповнює²⁰. Для знаходження правильного балансу між функціональністю і територією Б. Хеттне пропонує узгодження зусиль з боку групи країн у рамках географічного регіону, яке сприятиме збільшенню потенціалу регіональної економіки, її взаємодоповнюваності тощо²¹.

Порівняння ознак старого і нового регіоналізму, яке представлено в табл. 1.1, доводить, що новому регіоналізму притаманні принципово нові складові, які характеризують глибші форми інтеграції, оскільки його розвиток передбачає: лібералізацію фінансових та іноземних прямих інвестиційних потоків через укладання відповідних інвестиційних угод країнами, що інтегруються; лібералізацію руху робочої сили в територіальних межах діях регіональних торговельних угод; гармонізацію торговельно-економічної політики (як внутрішньої, так і зовнішньої); гармонізацію макроекономічної політики (бюджетної, грошово-кредитної, валютної тощо); формування відповідних інституцій, що забезпечують розвиток інтеграційної взаємодії; розвиток інфраструктури (комунікаційної, транспортної); гармонізацію законодавства (торговельного, антимонопольного, фінансового, трудового та ін.).

На відміну від старого, новий регіоналізм визначається як багатомірний процес регіональної інтеграції, який охоплює економічні, політичні, соціальні й культурні аспекти і спрямований на встановлення територіального контролю і зв'язку з ідентичністю (регіональне громадянське суспільство), що пов'язано з глибшою інтеграцією²².

Таким чином, у центрі нового регіоналізму знаходяться такі типи регіонів, де національні держави вже не є головними і єдиними акторами, що визначають умови інтеграційної співпраці. І якщо старий регіоналізм був орієнтований на вирішення чітко окреслених функціональних завдань у сферах економіки або безпеки, то «новий» регіоналізм більш багатомірний. Саме новий регіоналізм спрямований на вирішення питання максимального використання переваг глобального ринку через утвердження нових організаційних форм регіональної інтеграції. Новий регіоналізм допомагає трансформувати глобальну систему, оскільки його розвиток сприяє глибшій інтеграції, за якою національні політики не тільки адаптуються і гармонізуються, а відбувається суттєве зменшення форм урядового втручання.

Аналізуючи розвиток регіоналізму Б. Хеттне визначає внутрішню діалектику регіонального розвитку²³. На початковій стадії розвитку регіоналізму відбуваються відповідні соціально-економічні та географічні зрушення регіонального розвитку, на наступному етапі відбувається визначаються конкретні напрями і форми регіональної співпраці. Нарешті, на завершальній стадії регіон стає відокремленим актором у системі міжнародних відносин. Саме під час останнього етапу має завершитись інституціональне оформлення регіону.

¹⁹ Китинг М. Новый регионализм в Западной Европе [Електронний ресурс] / М. Китинг // Логос. – 2003. – № 6 (40). – С. 68. – Режим доступу : [//www.ruthenia.ru/logos/number/40/07.pdf](http://www.ruthenia.ru/logos/number/40/07.pdf).

²⁰ Китинг М. Новый регионализм как возможность [Електронний ресурс] / М. Китинг // Россия в глобальной политике. – 2008. – № 4. – Режим доступу : [//www.globalaffairs.ru/numbers/33/9979.html](http://www.globalaffairs.ru/numbers/33/9979.html).

²¹ Hettne B. Regionalism, Security and Development: A Comparative Perspective / B. Hettne, A. Inotai, O. Sunkel // Comparing Regionalisms. Implications for Global Development. – Palgrave Macmillan, 2001. – P. 1–54.

²² Hettne B. Globalism and New Regionalism / Hettne Björn, Inotai András and Sunkel Osvaldo. – New York : Macmillan, 1999. – 308 p. – P. 16–17; Bhagwati J. The dangerous drift to preferential trade agreements / J. Bhagwati, A. Krueger. – Washington, D. C. : AEI Press, 1995. – 43 p. – P. 6.

²³ Hettne B. Globalism and New Regionalism / Hettne Björn, Inotai András and Sunkel Osvaldo. – New York : Macmillan, 1999. – 308 p.

Таблиця 1.1

Порівняння основних ознак старої та нової парадигм регіональної економічної інтеграції

Класифікаційна ознака	Класична парадигма (старий регіоналізм)	Нова парадигма (новий регіоналізм)
<i>Концептуальні основи парадигми</i>		
Історичний період розвитку	XIX ст. – 80-ті рр. XX ст.	90-ті рр. XX ст. – поч. XXI ст.
Представники	Й. Тюнен, А. Вебер, А. Льюїс, У. Ізард	М. Кітінг, Д. Родрік, М. Сторпер, Б. Хеттне
Об'єкт досліджень	Регіональна інтеграція між країнами із симетричним рівнем розвитку, що знаходяться в межах одного регіону	Регіональна інтеграція між країнами з асиметричним рівнем розвитку, що необов'язково належать до одного регіону
Методологічна основа	Неолібералізм	Інституціоналізм та економічна синергетика
<i>Механізм регіональної інтеграції</i>		
Рівні та принципи реалізації	Дворівневий процес, що розвивається за ініціативою «зверху»	Багаторівневий процес, що розвивається за ініціативою «знизу»
Тип інтеграційного розвитку	Формальна інтеграція (ініціатива державних інституцій)	Корпоративна інтеграція (ініціатива приватного сектору)
Визначення системи безпеки	Охоплює суверенні країни	Охоплює суверенні країни, а також регіональних та недержавних акторів
Суб'єкти регіональної інтеграції та характер їх взаємодії	Передбачає участь держав, між якими розвивається інтеграційна взаємодія (формалізований характер)	Передбачає окрім держав участь недержавних та наднаціональних суб'єктів (менш формальні відносини)
Інституційні форми інтеграційної взаємодії	Митний союз, спільний ринок	Зона преференційної торгівлі, зона вільної торгівлі
Залучення країн до регіональної інтеграції	Активна участь розвинутих країн, пасивна – країн, що розвиваються	Активна участь країн незалежно від рівня соціально-економічного розвитку
Геополітичні умови	Біполярність	Багатополярність
<i>Стратегія регіональної інтеграції та регіональної політики</i>		
Характер стратегії регіональної інтеграції	Інтравертність економічного розвитку (концепція ендогенного розвитку)	Екстравертність економічного розвитку (відкритий регіоналізм)
Об'єкт регіональної політики	Звужене коло питань регіонального розвитку (перевага політичних питань)	Комплексний підхід до багатомірювального вирішення проблем регіонального розвитку
Механізм реалізації регіональної політики	Централізований з чітко встановленою вертикальною ієрархією	Децентралізований з розвитком автономії та розширенням повноважень на місцях
Спрямованість регіональної політики	Захист самобутності та недоторканості економічної структури регіону	Розвиток потенціалу самобутності у поєднанні з факторами економічного розвитку

Зазначимо, що інституціональне оформлення є досить суттєвою ознакою сучасного регіоналізму. В Європі процес регіоналізації набув найбільш ступеня розвитку, що зумовило значне розширення досліджень, які відбуваються в політико-правовій, економічній, гуманітарній сферах під впливом розвитку регіональної інтеграції. Розширення ЄС останніх років суттєво вплинуло на розвиток теоретичних концепцій європейської інтеграції²⁴:

- по-перше, всі регіони та інші таксономічні одиниці ЄС мають різний рівень соціально-економічного розвитку, різний характер взаємозв'язків і, відповідно, перебувають у залежності один від одного; держави свідомо визнають різну швидкість у досягненні цілей інтеграції, а оскільки вони поєднані спільним шляхом інтеграційного розвитку, яким рухаються із диференційованою швидкістю, то це дає змогу визначити *модель «різношвидкісної» інтеграції* (К. Ламмерс, В. Шобле);
- по-друге, з огляду на те, що країни ЄС мають на різні рівні соціально-економічного розвитку, вони знаходяться і на різних колах європейської інтеграції – *концепція концентричних кіл* (Е. Балладюр);
- по-третє, до глибших інтеграційних проєктів залучено країни, які мають більше можливостей для досягнення цілей, такі країни формують *ядро європейської інтеграції* (піонерні групи);
- по-четверте, для розвитку інтеграційної взаємодії країни можуть обирати декілька варіантів пристосування до європейських програм: вибір з переліку вже існуючих програм, які більш

²⁴ Jones E. The Political Economy of European Integration: Theory and Analysis / E. Jones, A. Verdun. – New York : Routledge, 2005. – 223 p.

привабливі з огляду на інтереси країн як партнерів, так і напрямів співробітництва (Європа *a la carte*, запропонована Дж. Мейджором); країни залучаються до участі у інтеграційних проєктах за умов виконання чітких вимог (*близька кооперація*), за більш полегшених умов (*зростаюча кооперація*).

Бурхливий розвиток практики укладання регіональних угод сіж країнами, що мають різний рівень соціально-економічного розвитку, несе певні ризики. Аналізуючи вплив регіональних торговельних угод, які притаманні новому регіоналізму, Дж. Бхагваті характеризує їх як «будівельні блоки» або як «блоки спотикання»²⁵. Якщо укладені угоди між країнами, що розвиваються, та розвинутими країнами оперативно прискорюють багатосторонні переговори, створюють успішний досвід реформ і сприяють продовженню глобальної лібералізації, то такі угоди визнаються як «будівельні блоки», що посилюють статичні ефекти інтеграції. І навпаки: «блоки спотикання» притаманні для регіональних торговельних угод, які є закритими для розширення і створюють або закріплюють протекціонізм.

Багатосторонні дослідження процесів регіоналізації зумовлені різними функціональними аспектами, що впливають на формування відповідного рівня гомогенності в межах певного територіального простру. Необхідність всебічного аналізу регіональної динаміки світового господарства, виявлення рівнів міжнародної конкурентоспроможності регіонів різного рівня і розробки відповідної стратегії регіонального розвитку зумовлюють, на думку В. Чужикова, позиціонування нової науки – *глобальної регіоналістики*²⁶, що матиме інтеграційний міждисциплінарний характер. Її предмет визначатиметься як «процес посилення економічної динаміки територіальних таксономічних одиниць різного ієрархічного рівня, зумовлений високою мобільністю факторів виробництва та їхньою інтернаціоналізацією, компліментарною дією інституційних структур та реалізацією за допомогою різних поліструктурних моделей стратегій локально-національної та мегарегіональної гомогенізації господарського та соціального середовища»²⁷.

Синергія нової науки полягатиме у принципово новому підході узагальнення регіональних досліджень та отриманні нових результатів з точки зору розвитку регіональної диверсифікації, регіональної конкурентоспроможності в контексті глобальних трансформацій, що відбуваються в світовому господарстві. Поєднання методичних основ дослідження глобалізації, економічної інтеграції, регіональної економіки дають змогу оптимізувати дослідження процесів регіоналізації світового господарства. Саме тільки через міждисциплінарність вивчення процесів регіоналізації можна забезпечити комплексний підхід, який ґрунтується на визнанні того, що еволюція теорій регіонального розвитку в контексті концепцій сталого розвитку передбачає врахування не тільки матеріальних факторів економічного зростання. Концепція економіки розвитку людини стає базовим курсом для сталого та інклюзивного економічного зростання, соціального розвитку і охорони навколишнього середовища. Нестабільність та невизначеність глобального середовища вимагають обов'язкового врахування факторів невизначеності, що впливають на розвиток регіоналізації світової економіки. Посилення ролі і впливу інститутів вимагає відповідного застосування інституційного підходу до регіонального розвитку.

Концептуальні основи регіоналізації світу, на думку В. І. Чужикова, мають базуватися на системному підході, а в основу теоретичної моделі регіоналізації має бути покладено шість методологічних ідей²⁸:

- *системність* (будь-яка суспільно-економічна модель утворює структуру, основні елементи якої не тільки пов'язані між собою, а й взаємозалежні);
- *ієрархічність* (низові таксони поєднуються у більш складні регіони високого рангу, між кожним рівнем існують зв'язки підпорядкування й управління);
- *динамічність* (модель допускає значні зміни, що можуть порушити характер регіональних процесів, однак загалом вони не суперечать основній концепції побудови);
- *відкритість* (модель має відкритий характер);
- *стійкість* (модель пов'язує регіони в єдину цілісність і забезпечує високий ступінь здатності до саморегулювання);
- *конгруентність* (модель дозволяє моделювати та співвідносити таксономічні одиниці і визначати рівні їх адекватної ієрархічності).

Погоджуючись з виокремленням зазначених принципів, слід зазначити, що процес взаємодії країн на основі розвитку стійких взаємозв'язків між ними, який забезпечується погодженою внутрішньою і зовнішньою політикою відповідних держав, формує складний організаційний механізм регіональної еконо-

²⁵ Bhagwati J. The dangerous drift to preferential trade agreements / J. Bhagwati, A. Krueger. – Washington, D. C. : AEI Press, 1995. – 43 p.

²⁶ Чужиков В. Глобальна регіоналістика: історія та сучасна методологія : моногр. / В. Чужиков. – К. : КНЕУ, 2008. – 272 с.

²⁷ Там само. – С. 31.

²⁸ Там само. – С. 5.

мічної інтеграції. На характер процесів регіоналізації впливають різноманітні фактори, а відтак динамічні зміни, що відбуваються в різних регіонах світу, мають різний характер. Реалізацію регіональної економічної інтеграції забезпечують комплексні системи економічних методів, організаційних заходів та інститутів. З огляду на це в основу теоретичної моделі регіоналізації світового господарства слід додати також:

- *поліструктурність* (суспільно-економічна модель регіоналізації має складну структуру, основні елементи якої можуть мати свою підструктуру);
- *комплементарність* (складові елементи моделі не тільки знаходяться у взаємозв'язку та взаємозалежності, а й взаємодоповнюють один одного);
- *ідентичність* (умовами розвитку моделі можуть бути різні фактори, які впливають на характер динамічних змін, однак вони не суперечать основній концепції побудови економічного простору);
- *інституційна визначеність* (модель має відповідні форми і власний механізм регулювання, в тому числі з можливою системою відповідних інститутів).

З огляду на це можна визначити, що розвиток регіоналізації сприяє глибшій інтеграції, за якою національні політики не тільки адаптуються і гармонізуються, а й суттєво зменшуються форми урядового втручання. За таких умов, коли посилюються інтеграційні процеси і поглиблюється глобалізація, регіони стають новими просторами будівництва політики і виступають вже як самостійні учасники глобального порядку і можуть встановлювати безпосередні зв'язки з глобальним ринком, а відтак держави втрачають можливість контролювати власні просторові економіки.

Розвиток міжнародної економічної інтеграції у практичній площині реалізується в комплексі конкретних форм співробітництва не тільки між країнами, а й регіонами. Оскільки всі вони різняться за масштабами та рівнями соціально-економічного рівня, всі ці форми взаємодії будуть розрізнятися, мати визначену інституційну основу і, відповідно, по-різному відчувати вплив глобалізації, а з іншого боку – безпосередньо впливати на розвиток глобальної інтеграції. Саме тому регіоналізацію можна віднести до процесів, які мають емпіричний характер, дослідження яких потребує міждисциплінарного підходу, що дасть змогу отримати нові результати досліджень регіоналізації з точки зору розвитку регіональної диверсифікації, конкурентоспроможності в контексті глобальних трансформацій, що відбуваються у світовому господарстві.

1.2. Регіон як підсистема світового господарства

Розвиток процесів інтернаціоналізації виробництва і капіталу і, як наслідок, розвиток інтеграційних процесів призвели до формування принципово нових явищ в економічній практиці розвитку міжнародних економічних відносин, а саме: виникнення міжнародних регіонів. Наслідком чого просторова побудова «великих систем» у міжнародній економіці зазнала значних змін²⁹, а відтак традиційне визначення світової економіки як об'єднання національних економік фактично на початку ХХІ ст. вже не відповідало реальним процесам.

Регіони у міжнародній економіці дослідники виокремлювали і раніше, однак зазначені класифікації не враховували саме інтеграційну основу виникнення регіону³⁰:

- географічний підхід: регіони визначаються з точки зору поділу основних континентів світу, а саме: макрорегіони (Азія, Африка, Америка, Європа, Австралія і Океанія), мезорегіони (Північна, Центральна, Південна Америка і т. п.), а також регіони (Східна Європа, Близький Схід та ін.);
- історико-культурний підхід: регіони визначаються на основі етнокультурних, етнолінгвістичних та інших параметрів (китайський, корейський, індійський, російський, європейський та ін.);
- культурно-релігійний підхід: регіони визнаються через спільність історичного розвитку певної території (конфуціансько-буддистський, мусульманський, православний, західнохристиянський та ін.);
- міжнародно-політичний підхід: регіони визначаються в межах дії певних міжнародних організацій (НАТО, СНД та ін.);
- геоекономічний та геополітичний підхід: регіони визначаються як певний простір, що характеризується високим ступенем інтенсивності політичних, економічних, культурних, військово-політичних зв'язків (Північна Америка, Східна Азія та ін.). Саме ця підгрупа є максимально наближеною до визначення регіону безпосередньо на інтеграційній основі.

²⁹ Гладій І. Міжнародна регіональна економіка як наука / І. Гладій // Журнал європейської економіки. – 2006. – Т. 5, № 3. – С. 221.

³⁰ Воскресенский А. Д. Региональные подсистемы международных отношений и регионы мира (К постановке проблемы) / А. Д. Воскресенский // Восток – Запад – Россия: сборник статей. – М. : Прогресс-Традиция, 2002. – С.131–144.

Активний розвиток інтеграційних процесів на регіональному та глобальному рівнях зумовлюють необхідність дослідження процесу регіоналізації в двох аспектах, які пов'язані з розвитком внутрішніх регіонів (у межах певної країни) та з точки зору розвитку регіонів, що виникають на інтеграційній основі й об'єднують декілька країн (або їх територій). Таким чином, характер сучасного розвитку світового господарства в аналізі сутності регіону дозволяє окрім визначення територіального (або географічного) та відтворювального підходів також й інтеграційний підхід, який ґрунтується на наявності стійких економічних зв'язків, високому рівні комплементарності³¹.

Регіон як підсистема світового господарства виступає як простір, що утворює сукупність країн певного регіону/континенту світу з високим ступенем інтенсивності економічних зв'язків (які виникають на основі спільних інтересів, ресурсного забезпечення, рівня розвитку виробничих сил та характеру спеціалізації, комплементарності торгівлі), у т.ч. у форматі інтеграційного об'єднання. Виникнення подібних регіонів певною мірою пов'язано з існуванням відповідного набору спільних інтересів, які впливають на характер взаємодії країн, що бажають об'єднатись у певні асоціації³². Відтак, міжнародний регіон як суб'єкт міжнародної економіки охоплює як держави, так і окремі території держав, що підкреслює гетерогенність його складових частин³³. Саме глобальні регіональні об'єднання формують сучасну конфігурацію гео економічної та геополітичної карти світу, ознаки якої мають просторову природу³⁴.

До процесу регіоналізації активно включаються суб'єкти рівних рівнів, що приводить до виникнення нових економічних регіонів, оскільки мікроекономічна суть регіону доволі добре поєднується з макроекономічним тлумаченням його ієрархічності³⁵. Завдяки міжрегіональним зв'язкам певного регіону з іншими регіонами країни та з регіонами інших країн формується «система взаємодіючих регіонів», а економіка кожного регіону стає частиною одної або декількох регіональних систем³⁶. Відповідно, сучасне світове господарство має складну ієрархічну просторову структуру, що характеризується різномірною таксономічною моделлю, у якій регіони стають таким рівнем мезоорганізації світової системи, що надає певної «глобальності» локальним перетворенням, встановлюючи баланс між інтеграцією та дезінтеграцією³⁷.

У просторовому відношенні можна виокремити локальні регіональні утворення, мікрорегіони, мезорегіони, макрорегіони (або національні регіональні утворення), мегарегіони, метарегіони тощо, які відповідають трьом основним таксономічним регіональним рівням: внутрідержавному, державному, наднаціональному.

Локальні регіональні утворення засновані на особливостях культури бізнесу, притаманній окремим регіонам, організації праці, історичних умовах розвитку регіонів та ін. Саме географічна агломерація компаній (фірм), які працюють в одній або в декількох споріднених галузях економіки, створює регіональний кластер, позитивними ефектами розвитку яких стають ефекти масштабу, розширення та синергетичний ефект. Локальні регіональні утворення виступають як низовий рівень регіону, який разом з іншими може утворювати сукупність регіонів вищого порядку, а відтак саме від них залежить подальший рівень розвитку національної і світової економіки.

Мікрорегіони формуються в рамках мезо- і макрорегіонів та ґрунтуються на системі договірних відносин, які виникають внаслідок розвитку спільної виробничої діяльності, створення зарубіжних філіалів компаній, формування міжнаціональних територіально-виробничих комплексів тощо.

Мезорегіони ґрунтуються на комплексі специфічних зв'язків і відповідних відносин, які виникають між суміжними територіями в рамках однієї країни (або малими регіонами прилеглих країн), існування яких зумовлено цілісністю, сталим характером виробничо-коопераційних зв'язків тощо. Як правило, мезорегіони характеризуються формуванням відповідних економічних районів у структурі національного господарства, розвиток яких спрямовується відповідною регіональною політикою з боку держави.

³¹ Управління міжнародною конкурентоспроможністю в умовах глобалізації економічного розвитку: моногр.: у 2 т. / Д. Лук'яненко, А. Поручник, Л. Антонюк та ін. – К.: КНЕУ, 2006. – Т. 1. – 592 с., Т. 2. – 592 с.; Чужиков В. Глобальна регіоналістика: історія та сучасна методологія: моногр. / В. Чужиков. – К.: КНЕУ, 2008. – 272 с.

³² Скотт Дж. Узли Северные измерения. «Мультиסקаларный регионализм» в расширяющемся европейском Союзе [Электронный ресурс] / Дж. Узли Скотт; пер. С. Евушенко // Мировой политический процессор. – Режим доступа: www.worldpolit.ru/index2.php?option=com_content&task=view&id.

³³ Гладій І. Міжнародна регіональна економіка як наука / І. Гладій // Журнал європейської економіки. – 2006. – Т. 5, № 3. – С. 222.

³⁴ Геєць В. Конфігурація геополітичної карти світу та її проблемність / В. Геєць // Економіка України. – 2011. – № 1. – С. 4–15.

³⁵ Управління міжнародною конкурентоспроможністю в умовах глобалізації економічного розвитку: моногр.: у 2 т. / Д. Лук'яненко, А. Поручник, Л. Антонюк та ін. – К.: КНЕУ, 2006. – Т. 1. – 592 с., Т. 2. – 592 с.

³⁶ Гранберг А. Основы региональной экономики / А. Гранберг. – М.: ГУВШЕ, 2001. – 495 с. – С. 15.

³⁷ Грачевська Н. Економічні системи епохи глобальних змін / Н. Грачевська. – К.: Знання, 2008 – 431 с. – С. 143–144.

Макрорегіони охоплюють низку зв'язків, сукупність відносин, які виникають в структурі національної економіки (або між окремою групою країн), що вимагає проведення спільної макроекономічної політики (економічної, науково-технічної, валютно-фінансової та ін.) і ґрунтується на формуванні єдиного цілісного господарського комплексу країни зі своєю структурою і органами управління.

Мегарегіони виникають у системі світового господарства на основі поглиблення економічних зв'язків, розвитку інтеграційної взаємодії країн певного регіону, наслідком чого стає виникнення регіональних інтеграційних об'єднань. Поширення інтеграційних процесів між країнами (інтеграційними об'єднаннями) певного континенту призвело до формування *метарегіонів* у системі сучасного світового господарства.

В умовах формування нової просторової структури світового господарства розвиваються різні рівні реалізації міжрегіональних зв'язків, які виступають як взаємодоповнюючі процеси. Кожному з цих рівнів притаманна певна форма інтеграційної взаємодії суб'єктів ринку, що відповідає відповідному таксономічному регіональному рівню:

- по-перше, транскордонні формування, локальні агломерації, засновані на розвитку прикордонних, внутрішньофірмових формах взаємодії (внутрідержавний таксономічний регіональний рівень, що охоплює рівень локальних регіональних утворень, мікро- та мезорегіони);
- по-друге, інтеграційні об'єднання, які функціонують у межах певного субрегіону світу і охоплюють декілька країн, що розташовані в цьому регіоні (державний таксономічний рівень, що відповідає макрорегіонам);
- по-третє, трансконтинентальні інтеграційні об'єднання, до яких входять країни, що належать до декількох регіонів/континентів світу (наднаціональний таксономічний регіональний рівень, що охоплює мега- та метарівень регіонального розвитку).

Із розвитком міжнародних регіонів виокремлюють *два типи регіоналізації*: відродження (зародження) регіональних держав, формування регіональних (інтеграційних) угруповань і виникнення так званих трикутників розвитку. Значна економічна, демографічна нерівність суміжних держав сприяє розвитку першого типу регіоналізації – регіональної держави – більш потужної крупної держави, спроможної нав'язувати свою волю суміжним, як правило, меншим країнам, використовуючи відносно дипломатичні (як політичні, так і економічні) методи³⁸. Стійкість подібних утворень забезпечується, з одного боку, через постійність зовнішніх погроз, з іншого (що є більш результативним) – через взаємовигідний характер економічного співробітництва, що сприяє поглибленню взаємодоповнюваності країн.

З утворенням економічних інтеграційних угруповань державами, розташованими в одному регіоні, пов'язаний другий тип регіоналізації. Такі інтеграційні об'єднання мають більшу продуктивність і більш стійкими порівняно з першим типом – регіональними державами. Ефективність таких утворень підвищує відносну рівність потенціалів держав – учасниць інтеграційного об'єднання. Порівнянність потенціалів і структури потреб, подібність проблем, що стоять перед країнами-сусідами, створюють якісно нові передумови для поглиблення різностороннього економічного співробітництва, що і підтвердила практика господарювання в 1950–1970-ті роки, коли регіональні об'єднання виникали в значній кількості, тому що можливість розширеного відтворення суттєво залежала від ефективності зовнішньоекономічних зв'язків.

З огляду на те, що кожна держава, яка інтегрується, має власні мотиви участі в інтеграційних процесах, то можна сказати, що світовий економічний розвиток протікає на фоні протистояння двох потреб: «потреби в інтеграційній мотивації» та «потреби в домінуванні». Перша потреба впливає з того, що країни (регіони) мають різний рівень ресурсного забезпечення, а відтак – існують потреби, які країни (регіони) не можуть забезпечити самостійно, а тільки завдяки функціонуванню глобальних, регіональних, трансрегіональних інститутів та органів. «Потреба в домінуванні» формується на основі переваг (ресурсних, фінансових та інших), які мають країни (регіони) – лідери порівняно з іншими країнами (регіонами)³⁹.

Найновішим і не достатньо розвиненим типом є такий підтип регіоналізації, як «трикутники розвитку», які пов'язані з розвитком прикордонного співробітництва, коли масштаби взаємодії країн певних регіонів більші за швидкість їх інтеграції. Цей тип інтеграції рідко оформляється будь-якими угодами⁴⁰. Тому якщо ці території входять до тих самих інтеграційних об'єднань, то форми прикордонного співробітництва будуть більш ефективними, а результати – збалансованими. Швидкий розвиток і поглиблення економічної співпраці надають цим територіям вигляд регіонального простору,

³⁸ Широков Г. К. Регионализация: новые тенденции мирового развития на рубеже XX и XXI веков / Г. К. Широков // Новая и новейшая история. – 2004. – № 4. – С. 55-66.

³⁹ Михеев В. Китай и Япония на фоне глобальных тенденций / В. Михеев // Мировая экономика и международные отношения. – 2007. – № 4. – С. 54.

⁴⁰ Широков Г. К. Регионализация: новые тенденции мирового развития на рубеже XX и XXI веков / Г. К. Широков // Новая и новейшая история. – 2004. – № 4. – С. 55-56.

що відрізняється високою ефективністю виробництва саме тому, що така співпраця має обмежений вклад до регіоналізації і її можна виокремити тільки як підтип регіоналізації.

Сучасний рівень розвитку інформаційно-комунікаційних технологій формує нові умови господарювання, оскільки наявні технології дають змогу розірвати зв'язок з виробництвом, у тому числі наукоємних галузей, з конкретною територією⁴¹, а відтак «сучасні системи комунікації послаблюють вплив простору, руйнуючи його зв'язок з часом»⁴². Сучасний рівень розвитку інформаційно-комунікаційних технологій суттєво впливає на просторовий аспект розвитку системи виробництва. Оскільки комунікація стає незалежною від обмежень близькості, то створюються умови отримання відповідного економічного ефекту синергії і реалізації більш ефективної політики⁴³. Це має особливий вплив на розвиток нових економічних регіонів з вищим рівнем конкурентоспроможності в системі світового господарства, які не обов'язково обмежуються системою визнаних офіційно кордонів.

Об'єднання різнорідних процесів, які приводять до утворення регіонів, що не пов'язані з офіційними кордонами та характеризуються високим конкурентним статусом, М. Кітінг називає *новим регіоналізмом*⁴⁴. Загалом регіоналізм більшою мірою належить до політичних категорій, оскільки формує ідеологію державного втручання щодо регулювання економічної діяльності в рамках інтеграційного об'єднання або конкретних територій. Тобто регіоналізм можна вважати відповідною ідеологією, що веде регіон до регіоналізації, яка стимулюється динамікою економічного зростання, розвитком міжнародної виробничої системи. Саме регіоналізм визначає зовнішньополітичний курс країни, завдяки якому окреслюються форми відповідної організаційної структури регіонального утворення.

1.3. Особливості сучасної регіональної структури світового господарства

В історичній перспективі глобальні торговельні відносини ніколи не були однорідними і мали певну регіональність протягом багатьох століть. Поступово з розвитком двостороннього співробітництва почали активно поширюватись багатосторонні торговельно-економічні відносини в рамках певного регіону. Аналіз основних тенденцій, етапів міжнародної регіоналізації доводить, що у структурі світового господарства вже сформовано певні просторові сегменти – регіони як підсистеми світового господарства, основними з яких є регіони-тріади: європейський, північноамериканський та азійсько-тихоокеанський. Основними критеріями виокремлення цих регіонів визнано схильність до внутрішньорегіональної взаємодії, її комплексність, масштаби та тривалість економічних відносин.

Сучасні міжнародні торговельні відносини розвиваються в межах регіонів світу більш, ніж міжрегіональні торговельні зв'язки, розподіл яких представлено в табл. 1.2. Важливою особливістю цього процесу є те, що зростання внутрішньорегіональної торгівлі між країнами-сусідами не обмежується тільки високорозвинутими країнами, для яких цей напрям торговельного обміну вказує на поглиблення внутрігалузевої спеціалізації і кооперування.

Взаємовигідна регіональна співпраця насамперед у торговельно-економічній сфері стає першим кроком інтеграційного зближення. Розширення торговельної взаємодії в інтеграційних об'єднаннях сприяє розвитку інвестиційної діяльності. Фактично, інвестиції стають головним елементом економічного розвитку країн-інтегрантів, саме тому інвестиційні угоди стали важливою складовою регіональних інтеграційних угод. Сьогодні саме у рамках основних регіонів тріади розвиваються найбільш потужні інтеграційні об'єднання: ЄС, NAFTA, ASEAN. Внутрішньорегіональна співпраця в рамках об'єднань розвивається більш прискореними темпами і має значні обсяги, а самі об'єднання закріплюють свій статус щодо відособленої частини світової економіки.

Найвищий рівень внутрішньорегіональної торгівлі традиційно демонструють ЄС та країни NAFTA (табл. 1.3). Більш ніж половина внутрішньорегіональної торгівлі припадає на Американську зону вільної торгівлі FTAA (55,4%). Для країн ASEAN цей показник становить 25,5%. З урахуванням Китаю, Японії та Південної Кореї (тобто у форматі ASEAN+) обсяг внутрішньорегіональної торгівлі зростає до 35,2%.

⁴¹ Китинг М. Новый регионализм как возможность [Електронний ресурс] / М. Китинг // Россия в глобальной политике. – 2008. – № 4. – Режим доступу : [//www.globalaffairs.ru/numbers/33/9979.html](http://www.globalaffairs.ru/numbers/33/9979.html).

⁴² Китинг М. Новый регионализм в Западной Европе [Електронний ресурс] / М. Китинг // Логос. – 2003. – № 6 (40). – С. 68. – Режим доступу : [//www.ruthenia.ru/logos/number/40/07.pdf](http://www.ruthenia.ru/logos/number/40/07.pdf).

⁴³ Скотт Дж. Уэсли. Северные измерения. «Мультишкалярный регионализм» в расширяющемся европейском Союзе [Електронний ресурс] / Дж. Уэсли Скотт ; перев. С. Евтушенко // Мировой политический процессор. – Режим доступа : www.worldpolit.ru/index2.php?option=com_content&task=view&id.

⁴⁴ Китинг М. Новый регионализм в Западной Европе [Електронний ресурс] / М. Китинг // Логос. – 2003. – № 6 (40). – С. 81. – Режим доступу : [//www.ruthenia.ru/logos/number/40/07.pdf](http://www.ruthenia.ru/logos/number/40/07.pdf).

Таблиця 1.2

Внутрішньорегіональна та міжрегіональна торгівля

Регіони світу	Регіональний розподіл							
	Північна Америка	Південна і Центральна Америка	Європа	СНД	Африка	Близький Схід	Азія	Світова економіка
<i>Загальний обсяг, млрд. дол.</i>								
Світова економіка	3195	744	6792	512	639	780	5485	18494
Північна Америка	1251	214	379	17	43	79	504	2493
Південна і Центральна Америка	173	179	114	9	18	17	170	695
Європа	540	119	4665	218	221	229	738	6810
СНД	28	7	385	131	16	22	134	735
Африка	39	29	201	2	98	18	152	555
Близький Схід	99	11	148	7	36	113	694	1288
Азія	1065	185	900	127	207	302	3093	5917
<i>Питома вага регіональної торгівлі у загальному товарному експорті регіону, %</i>								
Світова економіка	17,3	4,0	36,7	2,8	3,5	4,2	29,7	100,0
Північна Америка	50,2	8,6	15,2	0,7	1,7	3,2	20,2	100,0
Південна і Центральна Америка	24,8	25,8	16,4	1,4	2,5	2,4	24,5	100,0
Європа	7,9	1,7	68,5	3,2	3,3	3,4	10,8	100,0
СНД	3,9	0,9	52,4	17,8	2,1	3,1	18,2	100,0
Африка	7,0	5,1	36,2	0,4	17,7	3,3	27,3	100,0
Близький Схід	7,7	0,8	11,5	0,5	2,8	8,8	53,9	100,0
Азія	18,0	3,1	15,2	2,1	3,5	5,1	52,3	100,0
<i>Питома вага регіональної торгівлі у загальносвітовому товарному експорті, %</i>								
Світова економіка	17,3	4,0	36,7	2,8	3,5	4,2	29,7	100,0
Північна Америка	6,8	1,2	2,0	0,1	0,2	0,4	2,7	13,5
Південна і Центральна Америка	0,9	1,0	0,6	0,1	0,1	0,1	0,9	3,8
Європа	2,9	0,6	25,2	1,2	1,2	1,2	4,0	36,8
СНД	0,2	0,0	2,1	0,7	0,1	0,1	0,7	4,0
Африка	0,2	0,2	1,1	0,0	0,5	0,1	0,8	3,0
Близький Схід	0,5	0,1	0,8	0,0	0,2	0,6	3,8	7,0
Азія	5,8	1,0	4,9	0,7	1,1	1,6	16,7	32,0

Примітка. Складено та розраховано автором на основі аналізу: International trade statistics 2015. – Geneva : WTO Publications, 2015. – 170 p.

Таблиця 1.3

Обсяги внутрішньорегіонального експорту в інтеграційних об'єднаннях регіонів-тріади

Роки	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>ЄС (28)</i>										
Експорт, всього	4082,7	4606,1	5366,0	5954,9	4613,5	5183,9	6092,3	5812,6	6081,4	6162,2
Внутрішньорегіональний експорт, млрд. дол.	2777,0	3159,2	3674,4	4029,4	3087,7	3390,0	3928,8	3648,7	3775,0	3900,1
Внутрішньорегіональний експорт, %	68,0	68,6	68,5	67,7	66,9	65,4	64,5	62,8	62,1	63,3
<i>NAFTA</i>										
Експорт, всього	1475,8	1664,1	1840,7	2035,2	1601,8	1964,3	2283,4	2371,9	2417,9	2492,7
Внутрішньорегіональний експорт, млрд. дол.	824,5	901,0	950,0	1012,5	767,9	956,7	1102,2	1151,2	1188,9	1250,7
Внутрішньорегіональний експорт, %	55,9	54,1	51,6	49,8	47,9	48,7	48,3	48,5	49,2	50,2
<i>ASEAN</i>										
Експорт, всього	656,6	769,8	865,1	989,7	813,8	1050,1	1236,8	1253,7	1272,6	1295,3
Внутрішньорегіональний експорт, млрд. дол.	164,9	191,3	217,9	251,4	201,1	264,8	312,9	324,9	330,8	330,6
Внутрішньорегіональний експорт, %	25,1	24,9	25,2	25,4	24,7	25,2	25,3	25,9	26,0	25,5

Примітка. Складено та розраховано автором на основі аналізу: International trade statistics 2015. – Geneva : WTO Publications, 2015. – 170 p.

Якісні зміни, що відбуваються у регіональних торговельних потоках, створюють основу для сталого розвитку, оскільки відбувається переорієнтація на торгівлю готовою продукцією, обмін якою є більш визначеним і, відповідно, менш вразливим з боку цінових шоків нециклічного характеру. Це стосується не тільки розвинутих країн світу, де продукція переробної промисловості домінує в товарній структурі експорту. У цьому ж напрямі поступово змінюють товарну структуру і країни, що розвиваються, та з перехідною економікою, серед яких найвищої питомої ваги продукції обробної промисловості в загальному експорті досягли країни Азії у результаті розвитку міжнародних виробничих мереж.

Розвиток світової торгівлі в перспективі визначатиметься подальшим збільшенням поставок у межах виробничої кооперації, які сьогодні становлять більше половини взаємної торгівлі розвинутих країн світу. Розвиток спеціалізації та кооперації організаційних структур ТНК реалізується через використання горизонтальної чи вертикальної схем інтеграції. Значна частина міжнародних операцій з боку ТНК припадає не на єдиний глобальний ринок, а на основні регіональні центри (тріади): північноамериканський регіон, європейський та азійсько-тихоокеанський, у межах яких компанії конкурують за встановлення контролю над регіональним ринком.

Дослідження, що було проведено А. Ругманом⁴⁵, підтверджують, що 84% транснаціональних компаній мають понад половину всіх обсягів продаж саме на внутрішньому ринку своєї частини тріади, і лише 2% компаній дійсно мають характер глобальних, оскільки працюють у всіх регіонах тріади (обсяги торгівлі в регіоні розташування складають менш ніж 50% за обсягівпродажу в інших регіонах понад 20%). Причина цього явища полягає у тому, що глобальні ринки не стають гомогенізованими. Основна частина ділової активності ТНК розгортається в межах трьох головних регіональних блоках тріади, а відтак глобальна стратегія компаній є життєдіальною лише у декількох секторах світового ринку, для всіх інших потребується розробка саме регіональних стратегій. ТНК розвивають «глобальну» стратегію у власному регіоні, завдяки чому забезпечується єдиний продаж продукту (послуги) по всьому внутрішньому регіону. Повне використання можливостей для економічного зростання у внутрішньому регіоні спонукає ТНК проникати на інші регіони тріади.

У рамках деяких регіональних інтеграційних угод розвиток процесів регіональної інтеграції став більш результативним порівняно з багатостороннім механізмом регулювання торговельно-економічного співробітництва⁴⁶, а самі регіональні торговельні угоди (regional trade agreements, далі RTAs) стали домінуючою і незворотною тенденцією розвитку багатосторонньої торговельної системи.

З огляду на це регіональна економічна інтеграція найчастіше розглядається як форма регіональних торговельних угод, які спрямовані на включення різного типу погодження (плану) щодо координації торговельної, фіскальної, монетарної політики між країнами⁴⁷. У розвитку регіональної інтеграції з'явилися нові характерні особливості:

- по-перше, країни все більше намагаються зробити RTAs центральним завданням національної торговельної політики через неспроможність врегулювати торговельні відносини з боку багатостороннього механізму СОТ;
- по-друге, RTAs стають більш складними і комплексними, встановлюючи у багатьох випадках такі регулюючі режими, що виходять за межі правил багатостороннього механізму;
- по-третє, укладання регіональних угод між головними країнами, що розвиваються, вказує на зміцнення співробітництва типу Південь–Південь;
- по-четверте, суттєво зростає кількість трансрегіональних РТА у загальній кількості регіональних угод.

Експерти Світової організації торгівлі в розвитку процесів регіоналізму виокремлюють декілька етапів⁴⁸. Перша хвиля регіоналізму пов'язана з розвитком процесу континентальної інтеграції між країнами Західної Європи у 1950–1960-х рр. Протягом цього періоду відбувалося розширення кількості учасників ГАТТ одночасно зі зниженням тарифів спочатку в рамках раунду Діллона (1960–1961 рр.), а згодом і в рамках раунду Кеннеді (1964–1967 рр.). Загалом за ці роки було укладено 7 регіональних торговельних угод, всі з яких мали характер внутрірегіональних. Протягом 1970–1979 рр. кількість

⁴⁵ Rugman A. Regional transnationals and Triad strategy / A. Rugman, A. Verbeke // *Transnational Corporations*. – 2004. – Vol. 13, No. 3. – P. 1–20.

⁴⁶ World Trade Report 2011. The WTO and preferential trade agreements: from co-existence to coherence [Electronic resource]. – Geneva : WTO Publications, 2011. – 251 p. – P. 5 // World Trade Organization [Official website]. – URL: www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report11_e.pdf.

⁴⁷ Mukhopadhyay K. Economic and Environmental Impact of Free Trade in East and South East Asia / K. Mukhopadhyay, P. Thomassin. – New York : Springer Science+Business Media B. V., 2010. – 209 p. – P. 2–4.

⁴⁸ World Trade Report 2011. The WTO and preferential trade agreements: from co-existence to coherence [Electronic resource]. – Geneva : WTO Publications, 2011. – 251 p. – P. 51–54 // World Trade Organization [Official website]. – URL: www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report11_e.pdf.

введених у дію RTAs (нотифікованих та не нотифікованих) становила вже 28, 20 з яких вперше мали міжрегіональний характер.

Друга хвиля регіоналізму, яка охопила країни не тільки Європи, а й Північної та Південної Америки, Азії, Африки. Протягом 1980–1999 рр. у світі було введено в дію 177 регіональних торговельних угод, майже 60% з яких мали міжрегіональний характер. Активну участь у розвитку регіональних та міжрегіональних інтеграційних брали країни, що розвиваються. Саме на цей період припадає поглиблення європейської регіональної інтеграції, яке пов'язано не тільки зі створенням єдиного ринку. Принципово новим напрямком розвитку стає розширення взаємодії з країнами Центральної та Східної Європи, яке мало за мету розширення складу членів ЄС до нині існуючого. Крім того, починаючи з середини 1990х років, ЄС активно укладає двосторонні угоди, які мають вже міжрегіональний характер: з країнами Близького Сходу (Ізраїль, Йорданія, Ліван, Палестинська автономія) та Північної Африки (Алжир, Єгипет, Марокко, Туніс) з метою формування нової торговельної зони на кшталт Північноамериканській зоні вільної торгівлі. Демонстраційний ефект вплину на розвиток процесів регіоналізації в інших регіонах – Північній та Латинській Америці (NAFTA, MERCOSUR, CACM, ANCOM), в Африці (COMESA, ECOWAS, SADS), в Азії (ASEAN, APEC).

Рекордну кількість регіональних торговельних угод було укладено з початку століття – понад 350 RTAs – трохи більше половини від всієї кількості діючих RTAs. Домінуюча частина угод, укладених за цей період, припадає на міжрегіональні інтеграційні ініціативи. Повільний розвиток переговорного процесу в рамках Дохійського раунду сприяв поширенню регіональних ініціатив у світі: якщо з 1950 р. число активних преференційних торговельних угод збільшилось до 70 в 1990 р., то вже з початку 1990-х рр. спостерігається стрімке зростання кількості регіональних інтеграційних ініціатив у світі. Саме в ці роки швидкість укладання регіональних торговельних угод суттєво зросла.

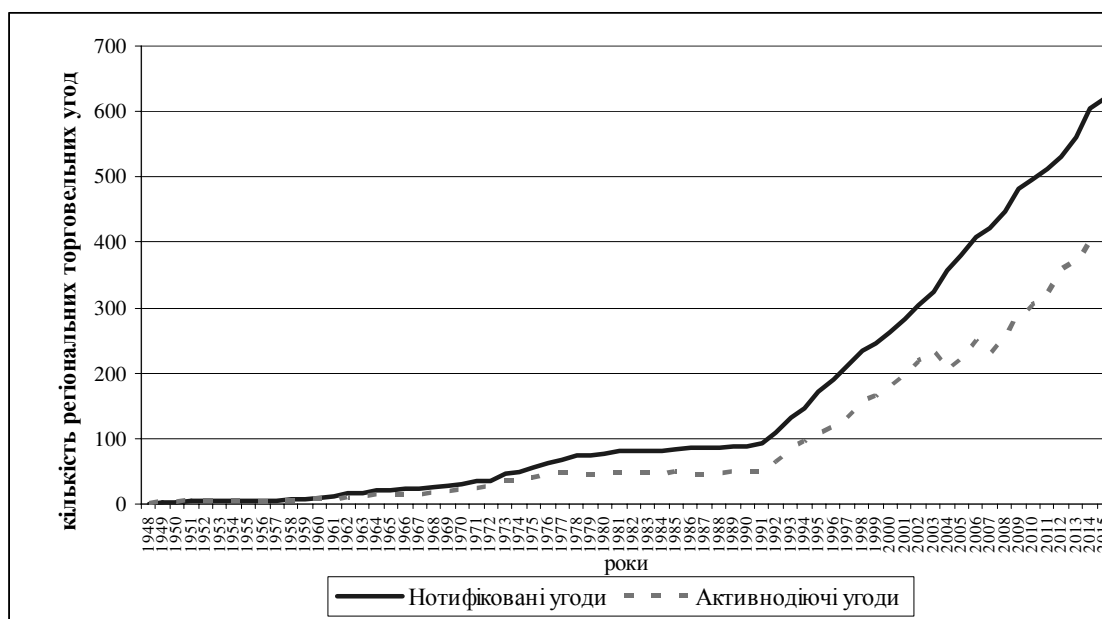


Рис. 1.1. Динаміка укладання регіональних торговельних угод (кумулятивним підсумком)

Примітка. Побудовано автором на основі : <http://rtais.wto.org/> – Regional Trade Agreements Information System. WTO [Official website].

Активізація регіональних інтеграційних проектів паралельно з розвитком Дохійського раунду викликала чимало дебатів щодо сумісності та потенціалу розвитку багатосторонніх та регіональних підходів до торговельного співробітництва в світовому господарстві, фрагментація якого посилювалася. У світовому господарстві спостерігається одночасна участь країн світу в декількох регіональних торговельних угодах, які накладаються одна на одну, не тільки створюючи комплексний і складний механізм взаємодії, а й посилюючи конкуренцію серед декількох торговельних режимів.

За станом на початок грудня 2011 р. ГАТТ/СОТ було нотифіковано 619 регіональних торговельно-економічних угод, з яких 413 були діючими. СОТ класифікує регіональні угоди за декількома ознаками⁴⁹:

⁴⁹ World Trade Report 2011. The WTO and preferential trade agreements: from co-existence to coherence [Electronic resource]. – Geneva : WTO Publications, 2011. – 251 p. – P. 54 // World Trade Organization [Official website]. – URL: www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report11_e.pdf.

- рівень розвитку країн-учасниць (регіональні угоди між тільки розвинутими країнами – угоди типу Північ–Північ; тільки між країнами, що розвиваються – Південь–Південь, між розвинутими країнами та тими, що розвиваються – Північ–Південь);
- географічний обхват (внутрірегіональні та міжрегіональні угоди в межах одного або декількох регіонів);
- тип угоди (двосторонні, багатосторонні регіональні угоди або угоди між регіональними блоками);
- ступінь ринкової інтеграції (зони вільної торгівлі, митний союз) та об'єкти охоплення (товари, послуги, інвестиції, регуляторна політика).

Поряд з кількісними змінами спостерігаються й якісні зрушення у характері домовленостей щодо регіональної інтеграції⁵⁰:

- по-перше, це стосується переходу до відкритої моделі регіональної інтеграції, розвиток якої спрямовано на стимулювання міжнародної торгівлі, а не на встановлення контролю над торговельно-економічною співпрацею (як це було притаманно ендегенній концепції розвитку регіонів відповідно до концепції старого регіоналізму);
- по-друге, в регіональних торговельних угодах поряд зі зниженням тарифів і квот визначається й механізм зниження інших бар'єрів, що сприятиме розвитку глибокій інтеграції країн, досягнення якої потребує широкомасштабних політичних заходів (як це було зроблено в ЄС), що виходять за межі традиційної торговельної політики;
- по-третє, у світогосподарській практиці активізувалось утворення торговельних блоків, що поєднують країни з різним рівнем соціально-економічного розвитку і доходу, але які виступають як рівноправні партнери в рамках укладених регіональних торговельних угод типу Північ–Південь (початок цього процесу пов'язано з укладанням угоди про створення Північноамериканської зони вільної торгівлі);
- по-четверте, зростає кількість регіональних торговельних угод, які укладаються між віддаленими країнами, розвиток співробітництва між якими ґрунтується на принципах стратегічного партнерства, яке не обов'язково пов'язане з фактором географічної близькості та спільності кордонів. Загальна кількість регіональних торговельних угод, укладених між країнами в межах певного регіону, становить третину, всі інші угоди мають характер міжрегіональних.

Оцінка динаміки укладання регіональних торговельних угод з точки зору їх типу дає змогу визначити наступні тенденції. З одного боку, зростає кількість двосторонніх регіональних угод, що об'єднуються у багатосторонні угоди, з іншого – вже існуючі регіональні блоки розвивають регіональний інтеграційний процес від імені своїх країн-членів. Швидкість укладання двосторонніх та багатосторонніх угод є майже однаковою. Серед міжрегіональних RTAs найбільш поширена практика укладання двосторонніх угод, ніж багатосторонніх.

Наявність регіональних угод (як двосторонніх, так і багатосторонніх) одночасно з багатосторонньою системою регулювання, що забезпечує СОТ, формують більш складну, узгоджену та досконалу глобальну архітектуру торгівлі, що характеризується «мультишвидкістю» та системою «змінних геометрій»⁵¹. Пов'язано це з тим, що значна кількість регіональних торговельних угод, що діють сьогодні в світі, виникла на основі об'єднання в одну багатосторонню угоду декількох двосторонніх угод. Інший напрям розвитку регіональних ініціатив пов'язаний з практикою укладання угод, що мають міжрегіональний характер. Наслідком цих тенденцій стало посилення фрагментації торговельних відносин між країнами, що належать на декількох регіональних угод.

Таким чином, поширення регіональних угод протягом останніх років пов'язане з широкою мережею учасників, які відрізняються за рівнем розвитку і реалізують різноманітні двосторонні, багатосторонні та міжрегіональні ініціативи типу Північ–Північ, Південь–Південь, Північ–Південь. Торговельні угоди загалом стали глибшими та ширшими, оскільки охоплюють принципово нові сфери діяльності, пов'язані з торгівлею послугами, рухом іноземних інвестицій, захистом прав інтелектуальної власності, механізмом державних закупівель тощо.

Лібералізація на регіональній основі містить у собі позитивні ефекти, оскільки зменшує бар'єри в розвитку торгівлі, однак саме з регіональним підходом більшою мірою пов'язані дискримінаційні компоненти. Регіональна торговельна лібералізація як процес може, з одного боку, допомогти, а з іншого –

⁵⁰ Шифф М. Региональная интеграция и развитие / М. Шифф, А. Л. Уинтерс ; Всемирный банк. – М. : Весь мир, 2005. – 376 с. – С. 17–21.

⁵¹ World Trade Report 2011. The WTO and preferential trade agreements: from co-existence to coherence [Electronic resource]. – Geneva : WTO Publications, 2011. – 251 p. – P. 54 // World Trade Organization [Official website]. – URL : www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report11_e.pdf

перешкодити зусиллям багатосторонніх переговорів⁵². Зони вільної торгівлі пропонують переваги у термінах і більшої адаптованості, гнучкості порівняно із системою глобальних торговельних угод. Серед специфічних ризиків поширення регіональних торговельних угод у світовому господарстві є формування складного павутиння переваг, пов'язаних з різними правилами походження («чаша спагеті»)⁵³. Виникає необхідність забезпечення сумісності регіональних домовленостей з основними правилами, встановленими на глобальному рівні.

Розвиток регіональної торгової інтеграції через механізм укладання регіональних торговельних угод посилюється на тлі неспроможності якісного врегулювання торговельних відносин з боку існуючої багатосторонньої торговельної системи, повільного прогресу у розвитку Дохійського раунду переговорів. Серед існуючих різноманітних регіональних інтеграційних угод багато мають політичне походження, хоча й переслідують певні економічні преференції через вплив на розвиток торгівлі, розміщення виробництва тощо⁵⁴. Саме економічна складова зазначених регіональних інтеграційних об'єднань має визначальний вплив на ефективність розвитку інтеграційного зближення країн. У рамках цих угод забезпечується транспарентність співпраці, що значно полегшує розвиток інтеграційного зближення країн на рівні насамперед торговельного співробітництва. Оскільки регіональні інтеграційні угоди впливають на розвиток конкурентного середовища, розвиток регіональної інтеграції має тісний зв'язок з розвитком загальносвітової системи регулювання торгівлі.

Підтримка розвитку відкритості світової торговельної системи має бути забезпечена через різноманітні механізми, в тому й числі ті, що ґрунтуються на двосторонніх та багатосторонніх підходах. Правила багатосторонньої системи регулювання мають мінімізувати будь-який негативний ефект від поширення регіональних торговельних угод. Відповідно, регіональні торговельні угоди та багатостороння система торговельно-економічного регулювання мають доповнювати один одного.

1.4. Потенціал розвитку економічних регіонів у світовому господарстві

У результаті поглиблення інтеграції на мікро-, мезо-, макро-, мега-, метарівнях, що за ступенем та глибиною охоплення національних економік, її секторів та галузей між країнами утворюється особливий міждержавний економічний простір, що стає базовою основою регіоналізації світової економіки і має відповідний вплив на розвиток глобальної інтеграції.

Збалансована територіальна концентрація різних факторів конкурентоспроможності сприятиме зростанню прибутковості в умовах конкурентного середовища. Відповідно до *нової економічної географії* (П. Кругман, Е. Венайблз, М. Фудтжита)⁵⁵ порівняльні переваги просторовому розвитку забезпечують дві групи факторів: по-перше, фактори, які пов'язані з географічним розташуванням, природними ресурсами, по-друге, які пов'язані з діяльністю суспільства (агломераційний ефект, людський капітал, інститути тощо). З розвитком інфраструктури вплив першої групи факторів змінюється, а друга група факторів відіграє основну роль у модернізації економіки.

Ґрунтуючись на положеннях нової економічної географії, експерти Світового банку за допомогою картографічного методу проаналізували співвідношення між країнами світу за розміром ВВП, що порівнювались на основі обмінних курсів валют (рис. 1.2).

Отримані результати фактично доводять не тільки значну диспропорцію (асиметрію) співвідношення економічної ваги країн (за показником ВВП) та їх фізичних розмірів. Отримані результати фактично окреслюють основні глобальні регіони, які визначено за показником ВВП.

Базовими факторами сучасного просторового розвитку за сучасних умов розвитку світового господарства, коли інтеграційні процеси розвиваються не тільки за регіональним, а й трансконтинентальним напрямом, є такі: просторова концентрація населення та розвиток міських агломерацій (*density*); економічна відстань, що визначається не тільки віддаленістю від ринків, а й рівнем розвитку інфраструктури, який впливає на трансакційні витрати (*distance*); інституційні бар'єри, що зменшують мобільність товарів, факторів виробництв, обмежують доступ до суспільних благ, що розвивають людський капітал (*division*).

⁵² McKay J. Regional Economic Integration in a Global Framework / J. McKay, M. Armengol, G. Pineau. – Frankfurt am Main : European Central Bank, 2005. – 140 p. – P. 21.

⁵³ Regional Economic Integration in a Global Framework / Julie McKay, Maria O. Armengol, Georges Pineau. – Frankfurt am Main : Published by European Central Bank, 2005. – 140 p. – P. 10.

⁵⁴ Trade Bloks. Policy Research Report. World Bank. – New York : Oxford University Press, 2000. – 145 p. – P. 2–10.

⁵⁵ Fujita M. The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade / Fujita M., Krugman P. R., Venables A. J. – Cambridge MA : MIT Press, 1999. – 640 p.; Krugman P. Strategic trade and the new international economics / P. Krugman. – Cambridge, Mass. : MIT Press, 1986. – 313 p.

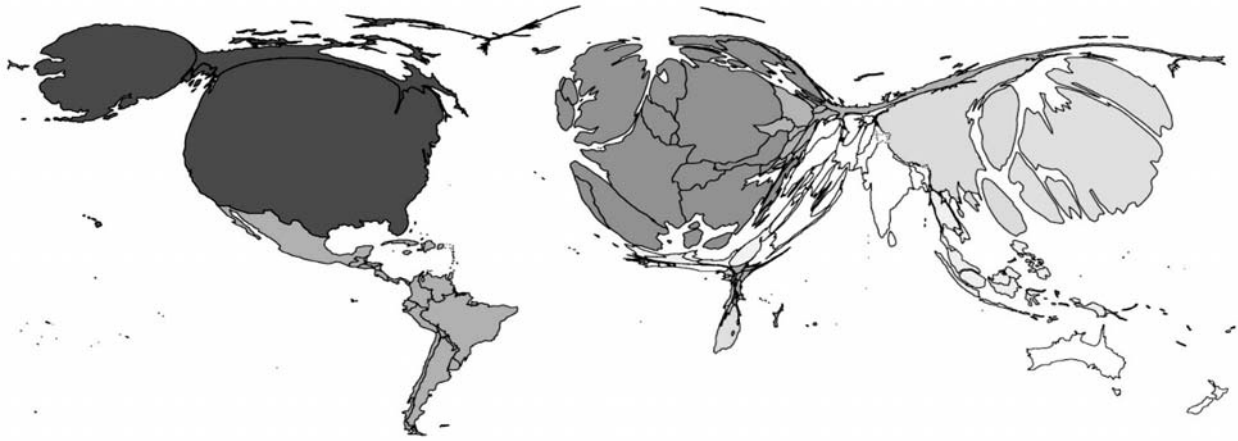


Рис. 1.2. Картограма розподілу економічної ваги країн та регіонів світу

Джерело: Reshaping economic geography world development report 2009. – Washington : The World Bank, DC, 2009. – 383 p.

Формування нових економічних регіонів у світовому господарстві вже не обмежується такими традиційними географічними факторами, як наявність сировини або близькість до ринків. З точки зору технологічного розвитку вони зумовлені наявністю таких факторів, як спроможність до інновацій та «динамізм місцевих громад, які постійно адаптуючись, навчилися поєднувати конкуренцію і співробітництво»⁵⁶. Це дає змогу виділити, окрім континентальної інтеграції, й такий напрям розвитку інтеграційних процесів, як трансконтинентальна інтеграція, що представляє собою цілеспрямований процес створення міждержавного економічного простору між країнами, які не мають спільних кордонів та знаходяться в різних регіонах / континентах світу, в рамках якого встановлюється відповідна форма (етап) регіональної інтеграції, основним завданням якої є сприяння міжнародній конкурентоспроможності країн-інтегрантів.

Розширення інтеграційних процесів різних напрямів і різного формату в основних регіонах-тріади світового господарства – європейському, північноамериканському та азійсько-тихоокеанському – охоплює формування субрегіональних, континентальних, трансконтинентальних об'єднань на принципах відкритого регіоналізму. У цьому контексті можна визначити, що стратегія інтеграційного розвитку країн світу містить дві складові, які акцентують увагу:

- по-перше, на особливостях і напрямках поглиблення інтеграційної взаємодії безпосередньо в межах інтеграційного об'єднання, яке вже створено (внутрішньорегіональна складова);
- по-друге, на визначенні напрямів інтеграційної політики щодо інших країн, які залучаються до інтеграційної взаємодії в межах континентальної та трансконтинентальної моделі (зовнішня складова).

Поглиблення та розширення інтеграції залежатиме від оптимального використання потенціалу розвитку інтеграційних процесів, який суттєво розрізняється за основними моделями регіональної інтеграції. Необхідність комплексного урахування напрямку та інтенсивності впливу багатьох факторів (як внутрішніх, так і зовнішніх) зумовлюють доцільність застосування для оцінки потенціалу розвитку інтеграційних процесів саме інтегральних показників, які нададуть узагальнюючу комплексну та кількісну характеристику процесів регіональної економічної інтеграції, які відбуваються у світовому господарстві на певний момент часу.

Сьогодні у світі немає єдиної універсальної моделі регіональної торговельної угоди, тому кожна країна або інтеграційне об'єднання застосовують переважно комплексний підхід до використання можливостей інтеграційних угод відносно доступу на нові ринки, розширення інвестиційних можливостей, зменшення трансакційних витрат, встановлення єдиних технічних норм і вимог, захисту інтелектуальних прав, встановлення єдиної конкурентної політики, прозорості механізму державного регулювання. Такий комплексний підхід загалом сприяє поглибленню інтеграційної взаємодії з країнами-партнерами і створенню передбачуваних політичних умов, які впливають на розвиток торговельно-економічної співпраці зі всіма регіонами в рамках певного міждержавного економічного простору, а відтак поширенню континентального і трансконтинентального інтеграційного співробітництва.

⁵⁶ Китинг М. Новый регионализм как возможность [Електронний ресурс] / М. Китинг // Россия в глобальной политике. – 2008. – № 4. – Режим доступа : www.globalaffairs.ru/numbers/33/9979.html.

Найпотужніший вплив на розвиток регіоналізації світової економіки в умовах подальшого формування світового глобального простору забезпечать поглиблення та розширення найбільш розвинутих моделей регіональної інтеграції, які вже сформовано у світовому господарстві, – європейської, північноамериканської та азійсько-тихоокеанської. Залучення до цього процесу інших країн на регіональній, континентальній чи трансконтинентальній основі через створення зон вільної торгівлі та інших форм «м'якої» інтеграції буде сприяти поглибленню розвитку «нового регіоналізму» та появи принципово нових інтеграційних утворень, які будуть мати вже не регіональний, а трансконтинентальний характер, що відповідає рівню міжнародних метарегіонів у світовому господарстві. З огляду на це розвиток континентальних та трансконтинентальних напрямків розвитку регіональної інтеграції, її поглиблення та розширення є взаємодоповнюючими напрямками розвитку регіоналізації світової економіки. Країни світу обирають власну стратегію участі у процесах регіональної інтеграції залежно від тих завдань, які визначаються їхнім рівнем соціально-економічного розвитку, наявним потенціалом, характером розвитку зовнішніх відносин тощо. Розглядаючи інтеграційну складову стратегії подальшого розвитку краї світу, слід акцентувати увагу на двох аспектах: по-перше, на особливостях і напрямках поглиблення інтеграційної взаємодії безпосередньо в середині вже існуючого інтеграційного об'єднання; по-друге, визначитись з напрямками інтеграційної політики щодо інших країн, які залучаються до взаємодії в рамках континентальної та трансконтинентальної моделей.

Розділ 2

РЕГІОНИ У ЇХ РІЗНОМАЇТТІ ТА ПІДХОДИ ДО РЕФОРМУВАННЯ

2.1. Регіон і регіоналізація як категорії економічної науки

Імперативом глобальної економіки є включення у процес її розвитку систем і механізмів, дія яких обмежена певними регіональними рамками. Водночас посилення глобального фактора не усуває регіональні елементи, а, навпаки, урізноманітнює їх, робить відносно незалежними і дієвішими. У глобальній економіці регіоналізація набуває ролі інерційного двигуна, який спрямовується глобальними приводами на рішення завдань розвитку людської цивілізації.

Досліджуючи понятійні проблеми регіонального спрямування, треба насамперед виходити з того, що виникнення і вживання самого слова «регіон» як відокремлено оформленої одиниці завжди було і є пов'язане з територіальним аспектом. Віддамо належне грекам, які заснували у південній Італії місто, відоме з часів Римської імперії під назвою *Regio*, а нині називається Реджо-ді-Калабрія. Набувши поширення у соціально-економічних науках як поняття, прив'язане до територіальних теорій, його змістовне наповнення варіюється залежно від географічних, просторових, національних, адміністративних, військових та інших ознак, що розглядаються. Отже, правомірно визначити поняття «регіон» у широкому сенсі як територію, що виокремлено для здійснення певних дій.

Незважаючи на багатоаспектність і міждисциплінарність регіоналістики як науки, базовою є регіональна економіка, яка з розвитком глобалізації поширилася на політичні, соціальні та екологічні фактори. Її основою є проблеми районування, територіального розвитку в усіх аспектах – від природних до етнокультурних, а також міжнародних відносин у глобальному просторі. Вони конкретизуються відповідно до завдань, які виникають на тій чи іншій території. У практичній і політичній діяльності доводиться часто стикатися з вирішенням певних проблем, які обмежені масштабами виокремленої території. Це може бути розробка корисних копалин, забезпечення життєдіяльності населеного пункту, управління театром воєнних дій.

Широко трактуючи поняття «регіон», варто його конкретизувати залежно від територіальних аспектів. З 2015 р. в Україні започаткована регіональна реформа. Проте, на думку фахівців, її не зовсім можна назвати регіональною, оскільки регіони є незмінними. Насправді відбуваються процеси децентралізації, часткового перерозподілу влади між центром місцевими громадами. Для такого випадку визначення регіону може бути запозичене з декларації Асамблеї європейських регіонів. У ній зазначається, що регіоном є «територіальне утворення, яке сформовано у законодавчому порядку на рівні, що є безпосередньо нижчим після загальнодержавного, та наділене політичним самоврядуванням. Регіон визнається національною конституцією або законом, які гарантують його автономію, самобутність, владні повноваження та організаційний устрій»¹.

Такий підхід до трактування регіону як певної категорії соціально-економічних наук обмежує його простір і межі правовими рішеннями. Це не завжди відповідає історичним, економічним, культурним, геополітичним та іншим факторам територіального розвитку. За таким визначенням регіон стає насамперед політично визначеною територією, що не фіксує його самобутності. Так, під час створення Тернопільської області 4 грудня 1939 року до її складу були включені східна частина Галичини і частина південної Волині. Галичина як історичний регіон включає західну Україну та південно-східну Польщу, а саме: території сучасних Львівської, Івано-Франківської і Тернопільської (крім північної частини) області України і Підкарпатське, Малопольське та частину Сілезького воєводства Польщі. За площею історичний регіон Галичини наближується до площі території сучасної України. Він становить 55700 тис. км² (площа України дорівнює 603 628 км²).

Ширша інтерпретація поняття «регіон» прийнята у Статуті Комітету регіонів (1994). Воно трактується як «територія, яка являє собою очевидну єдність з географічної точки зору, або таку

¹ Асамблея європейських регіонів. Декларація щодо регіоналізму в Європі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ua/DR_UKRAINE\[1\].pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ua/DR_UKRAINE[1].pdf).

територіальну єдність, де є спадкоємність і населення якої поділяє спільні цінності та намагається зберегти і розвивати свою самобутність задля стимулювання культурного, економічного та соціального прогресу»².

Аналіз змісту поняття «регіон», яке використовується науковцями і практиками, свідчить про те, що він обмежується цілями, які ставляться. Воно використовується для управління певними територіями у середині держав, створення економічних і політичних союзів, культурного розвитку етнічних меншин і т. і. Регіон – це завжди певний територіальний простір. Водночас одна й та сама територія може входити до різних регіонів і виступати самостійним регіоном. Не завжди виділення регіону потребує законодавчого засвідчення. Особливо це стосується до географічних, історичних, етнічних, культурних, туристичних регіонів.

Треба зазначити, що наявні публікації з регіональних проблем зосереджують увагу переважно на розгляді регіонів, які формують адміністративно-територіальний поділ країни і відповідно законодавчо засвідчені. Проте інші види регіонів мають також важливе значення для соціально-економічного розвитку. Так, у географічних регіонах загострюються нині екологічні проблеми і вони не завжди у територіальному розумінні збігаються з кордонами, що установлені для адміністративно-адміністративної одиниці. Аналогічна ситуація складається, як правило, з історичними, культурними і туристичними регіонами. Історичні регіони потребують проведення цілеспрямованої діяльності у напрямку збереження культурної спадщини, розвитку національних меншин. У туристичних регіонах мають здійснюватися заходи щодо їх привабливості у напрямках залучення інвестицій і покращення якості оздоровчих та інших видів послуг. Такі проблеми нерідко не є пріоритетними для керівництва регіону, що створений як звичайна адміністративно-територіальна одиниця.

Зростання відкритості національних держав і економік, інтеграція національних економік, інтернаціоналізація всіх сфер суспільства формує міжнародні напрямки розвитку і відродження регіонів. Кордон все більшою мірою не є обмеженням регіоналізації. Навпаки, він стає фактором появи нових регіонів (рис. 2.1). З огляду на фактор кордону в останні десятиліття створюються єврорегіони, значний вплив на економічний розвиток справляють прикордонні регіони. Інтернаціоналізація соціально-економічних процесів призводить до нових форм взаємодії в рамках історичних кордонів, що потребує розвитку міжнародних відносин локального характеру за межами існуючих державних кордонів.

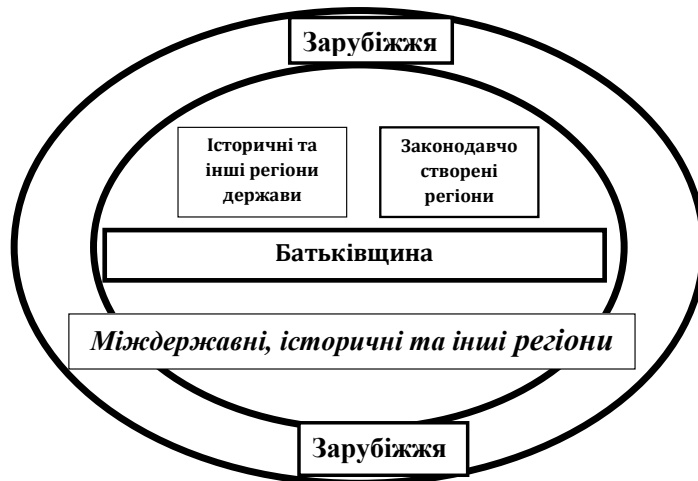


Рис. 2.1. Формотворчі процеси в регіональній економіці (розроблено авторами)

Різноманіття регіонів у систематизованому вигляді певною мірою розкрив О. Уевер, який виокремив три види: мікрорегіони, транскордонні і міждержавні регіони³. До перших він відносить внутрідержавні території; транскордонними вважає території громад сусідніх держав, які розвивають співробітництво з широкого кола питань на рівні громадян і влади; міждержавні включають інтеграційні міждержавні об'єднання.

Посилення ролі регіональних факторів у розвитку людства позначаються терміном «регіоналізація». Він може трактуватися в оперативному сенсі як локальний процес або цілеспрямована діяльність, а в

² Цит. за: Спільна регіональна політика Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/1685030357921/ekonomika/spilna_regionalna_politika_yevropeyskogo_soyuzu.

³ Wæver O. Region in the Making - A Blueprint for Baltic Sea Politics / O. Wæver, P. Joenniemi // The Baltic Sea Region: Conflict or Cooperation? Region-Making, Security, Disarmament and Conversion. – Kiel, 1991. – P. 23–24.

об'єктивному – як результат перерозподілу глобального простору за територіальною ознакою або за економічними, територіальними, політичними та іншими інтересами. Економісти найчастіше досліджують регіоналізацію в аспектах поділу території на регіони або розподілу засобів (як правило, фондів) між окресленими територіями. У плані розробки економічної політики ідеї регіоналізації можуть використовуватися з метою вирішення проблем, які виникли на певній території і потребують зміни центрів концентрації ресурсів. Як зазначає Н. В. Мирна, «регіоналізація часто розуміється як процес послідовних змін у територіальному поділі країни та його законодавчому закріпленні, для якого характерними ознаками виступають деконцентрація, розподіл повноважень всередині єдиної політичної системи та децентралізація»⁴.

Дослідження проблематики регіонів з усвідомленням наявності великого різноманіття територіальних типів потребує визначення для кожного з них сенсу, що притаманний саме йому. Оскільки процеси локалізації відбуваються у різних сферах, повинні з'ясовуватися відповідно їхні змістовні наповнення і ефективні форми вияву. Як звертає увагу І. Петшик, аналізуючи практику ЄС, «термін «регіон» має бути у кожному випадку ретельно описаний, тому що немає дефініції, що відповідає величезній різноманітності існуючих у Європейському Союзі структур регіонального типу»⁵. Термін «регіон» може означати як структуру федеративної держави, так і блоки, що мають політичну, адміністративну і фінансову автономію. Прикладом останньої може бути Бельгія, яка поділяється на три регіони – Брюссельський столичний, Валлонію і Фландрію. Регіонами вважаються також як історичні, географічні та культурні території (Баварія і Фландрія), так і виокремлені за адміністративними або політичними критеріями простори (більшість німецьких і австрійських земель). Серед економістів поширено використання терміна «регіон» до умовно заданого простору (наприклад, область південно-східної Ірландії), а іноді він стосується просторів, що не мають спільних кордонів (наприклад, так звана європейська квадрига, що включає Баден-Вюртемберг, Каталонію, Ломбардію і Рона-Альпи).

Варто зазначити, що у літературі, особливо в адміністративній практиці, вживається також поняття «регіоналізм». Воно подається іноді як синонім регіоналізації. Однак до останнього регіоналізм має віддалене, скоріше протилежне відношення. За узагальненням Н. В. Мирної, ««регіоналізм» відноситься до практики перерозподілу певних владних повноважень центрального уряду з метою надання територіальним інституціям проміжного статусу між центральним та місцевим рівнями; «регіоналізація» відноситься до процесу, за допомогою якого центральні політичні та адміністративні інституції відповідають на регіональні вимоги. Можна припустити, що регіоналізм походить з периферії, а регіоналізація є відповіддю на це з боку центру»⁶. Точніше цей термін сформулював Я. Г. Машбіц, який визначає «регіоналізм» як факт існування в країні районів зі значними природними, господарськими, соціальними та етнокультурними розбіжностями. Але найважливішим у регіоналізмі є те, що населення того чи іншого району усвідомлює, що він – їхня батьківщина. Мешканці того чи іншого району тісно в економічному й насамперед духовному та культурному аспектах нерозривно пов'язані з ним»⁷.

Розглядаючи регіоналізм в українському суспільстві, можна констатувати, що він відображає усвідомлення населенням окремих територій їх значення в економічному розвитку, але ще більшою мірою – потребу збереження культурної і духовної спадщини та її подальший розвиток. Проте у жодному разі неприпустимо допускати перекося між цими факторами, коли абсолютизується одна з них, а тим більше звеличується. Прикладом негативних наслідків такої «місіячковості» можуть бути луганський і особливо донецький регіони, колишнє керівництво яких поширювало міф, що регіональний валовий регіональний продукт перерозподіляється республіканським урядом іншим регіонам і це призводить до зниження життєвого рівня місцевого населення. Незважаючи на те, що насправді із державного бюджету ці області отримували найбільші дотації збитковим підприємствам, такі реалії замовчувалися. Зрештою, такий «регіоналізм» став однією з головних причин сепаратизму.

Варто зазначити, що практично у кожному регіоні можуть знайтися фактори для формування сепаратизму. Для того, щоб унеможливити їх дію, має бути розроблений механізм здорової міжрегіональної конкуренції, який балансується співробітництвом і взаємодопомогою. Натомість значну увагу треба приділити питанням задоволення культурних і духовних потреб населення регіону на індивідуальному рівні

⁴ Мирна Н. В. Сучасні тенденції регіоналізації та їх роль в європейських інтеграційних процесах [Електронний ресурс] / Н. В. Мирна // Державне будівництво. – 2013. – № 1. – Режим доступу : nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2013_1_34.pdf.

⁵ Pietrzyk I. I. *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich* / I. I. Pietrzyk. – Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN, 2000. – S. 213–218.

⁶ Мирна Н. В. Сучасні тенденції регіоналізації та їх роль в європейських інтеграційних процесах [Електронний ресурс] / Н. В. Мирна // Державне будівництво. – 2013. – № 1. – Режим доступу : nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2013_1_34.pdf.

⁷ Чистобаев А. И. Регионоведение : учеб. для вузов / А. И. Чистобаев. – М. : Гардарики, 2000. – С. 27.

Регіоналізація – термін, що може мати також глобальний контекст. Мова йде про утворення інтеграційних угруповань країн, які мають, як правило, територіальну близькість і переслідують мету активізації процесів економічного розвитку на основі уніфікації законодавства та ліквідації адміністративних обмежень на переміщення товарів, капіталів та робочої сили. Україна є членом багатьох регіональних об'єднань. Нині значного поширення набули зони вільної торгівлі. Україна уклала угоди про вільну торгівлю з Європейською асоціацією вільної торгівлі (ЄАВТ), країнами СНД, а також з Чорногорією, Македонією, Грузією, Азербайджаном, Узбекистаном, Таджикистаном, Туркменістаном. Нині створюється зона вільної торгівлі між Україною і ЄС.

У публічному праві проводиться чітке розрізнення між поняттям регіоналізації, що стосується виключно районованих держав, і поняттям децентралізації, яке використовується в управлінні нерайонованими державами. З метою уніфікації цих порівнянь доцільно розрізняти законодавчу й адміністративну децентралізацію. Допустимо також виділення політичної децентралізації, яка може розвиватися у міждержавних відносинах у географічному регіоні, та адміністративної – у країнах.

2.2. Регіони як перший рівень районування у державі

Якщо розглядати моделі територіальної структуризації, які склалися в країнах ЄС, то вони можуть бути систематизовані за трьома формами державного устрою: унітарні, регіональні і федеральні. Для унітарних держав характерна відсутність політичних регіонів. Ці держави використовують комбінації функціональної та адміністративної регіоналізації. Складнішою є структура у федеральних і регіональних державах (рис. 2.2). Федералізація як форма регіоналізації створена двома або більшою кількістю країн міждержавного союзу на умовах часткової відмови від свого суверенітету на користь федеративної держави. На європейському континенті основу цих процесів становлять національні й етнічні фактори (Швейцарія, Бельгія, Росія). Поява федеральних держав на американському континенті відбулася за територіально-політичних міркувань (США, Бразилія).



Рис. 2.2. Автономізація у федеральних і регіональних державах

Термін «регіональна держава» використовується в останні кілька десятиліть як у територіальному, так і у геополітичному значенні. У геополітичному сенсі до регіональних країн відносять держави, які «завдяки своєму економічному і військовому потенціалу справляють визначаючий вплив на систему міжнародних і міжнародно-правових відносин в окремих макрорегіонах (частинах континентів) Землі, значно перевищуючи таке у сусідніх держав аж до гегемонії. Таке положення регіональних держав в макрорегіоні подібно положенню великих держав в загальносвітовому масштабі»⁸. До них відносять Індію, Мексику, Єгипет, Індонезію, Нігерію. Президент США Обама до регіональних держав відніс Росію, «яка загрожує деяким своїм сусідам»⁹.

⁸ Регіональна держава [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%B0.

⁹ Обама: Россия – региональная держава, угрожающая соседям [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mirror522.graniru.info/Politics/World/US/m.227103.html>.

Термін «регіональна держава» набуває нині все ширшого значення у розумінні третьої форми держави для визначення процесів регіоналізації під час вирішення питань територіального устрою у випадках, коли країна не формується як унітарна, проте й не набуває класичних рис федерації. Такі процеси відбувалися у 90-х роках ХХ ст. в Бельгії, яка переформатовувалася з федеральної у регіональну державу. Нині вона складається з трьох мовних громад і трьох регіонів, з яких два регіони (Фландрія і Валлонія) діляться кожен на п'ять провінцій, третій (Брюссельський столичний округ) – не ділиться на провінції. Крім того, провінції діляться на 589 комун.

У табл. 2.1 представлені головні територіальні структури з поділом країн на унітарні, регіональні і федеральні. З нього наочно можна бачити, що не існує єдиних універсальних моделей державних устоїв. Власне, це є підставою нескінчених дискусій серед науковців щодо створення класифікатора країн за критерієм регіоналізації. Особливо складною є визначення регіональних держав. Зокрема, не всі погоджуються, що Іспанія та Італія відносяться до регіональних країн, оскільки вони мають самоуправляючі території.

Таблиця 2.1

Головні територіальні структури у країнах ЄС та Україні

Тип країни	Назва країни	Рівні територіальної організації		
		Регіональні	середні	Локальні
1	2	3	4	5
Федеральний	Німеччина	16 земель	439 районів і міських округів	16068 спільнот, 117 міст на правах громад
	Австрія	9 земель	статус округу надано деяким великим містам – Грац і Клагенфурт	2102 громади (сільських громад 1133, муніципалітетів 766, міста із статутом муніципалітетів – 15, міста без статуту муніципалітету – 15)
Регіональні	Бельгія	3 регіони і 3 культурні спільноти	10 провінцій (5 фламандських і 5 валлонських)	589 громад (Брюсселя – 12, Валлонії – 262, Фландрії – 308)
	Іспанія	19 автономних областей	50 провінцій	8098 гмін
	Італія	20 регіонів, з яких 5 з особливим статусом	110 провінцій	8101 комуна
Унітарні	Франція**	22 метропольних і 5 заморських регіонів	101 департамент	36783 комун (муніципалітетів), 37 історичних провінцій
	Нідерланди		12 провінцій і 3 спеціальні муніципалітети	633 комуни
	Данія	5 регіонів + архіпелаг Ertholmene Міністерства оборони + Фарерські острови і Гренландія зі статусом самоврядування	98 муніципалітетів	275 комун
	Швеція		21 лен (губернії)	284 комуни
	Фінляндія	6 лян (провінцій, країв), в т. ч. Аландські острови з автономним статусом	19 областей	72 райони, що мають 342 громади (фін. kunta, швед. kommun)
	Люксембург	3 округи	12 кантонів	118 міських і сільських комун
	Греція	7 децентралізованих адміністрацій і автономна чернеча область Святої Гори Афон	13 периферій	326 муніципалітетів (демів)
	Португалія	2 автономних регіонів	18 адміністративних округів	305 районів, 4207 громадських парафій, 11 історичних провінцій

1	2	3	4	5
	Ірландія	6 провінцій	29 графств	84 комуни
	Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії	Англія	9 регіонів, 48 церемоніальних графств, в т. ч. 6 міст-графств, 27 сільських графств і 274 райони, 56 унітарних утворень	36 міських районів, 201 район, 32 райони Лондона і Лондон Сіті; 10473 громади
		Уельс	22 унітарні адміністративні одиниці	
		Шотландія	32 унітарні адміністративні одиниці	
		Північна Ірландія	6 графств	26 районів
	Польща	16 воєводств	380 повітів	2477 гмін
	Словаччина	8 країв	79 округів	2891 громад, з них 130 – міста, інші – сільські громади, які діляться на кадастрові райони
	Чехія	3 історичні регіони (не виконують ролі адміністративного управління)	14 областей, в т. ч. Прага як столичне місто	77 районів, що мають 6242 населених пункти
	Румунія	41 жудець (повіт) + 1 окремий національний муніципалітет (Бухарест)	211 міст і 103 муніципалітети	2872 комуни (у сільській місцевості)
	Болгарія	6 регіонів	28 областей	264 общини (муніципалітети)
	Словенія		12 статистичних регіонів	211 общин
	Естонія	15 повітів	226 самоуправлень (33 міста, 193 волості)	
	Литва	10 повітів	60 територій самоврядування (7 міст, 43 райони, 10 новоутворень, в т. ч. 2 курорти)	староства (seniūnija)
	Латвія	4 історичні регіони	110 країв (novads), 4 республіканських міст	494 волостей
	Україна	24 області, 1 автономна республіка, 2 міста із спеціальним статусом	490 районів, 460 міст, з них 180 – міста спеціального статусу, республіканського, обласного значення, 111 районів у містах, 885 селищ міського значення	10279 сільських рад, 28441 сіл

*Розроблено автором з використанням класифікації країн ЄС-15, розробленої В. Вос¹⁰.

**Протягом 2016 року Франція має впровадити нову систему регіонів загальною кількістю 13.

Порівняння територіальних структур країн ЄС свідчить про те, що вони створені залежно від конкретних умов становлення і розвитку країни. Зрештою, територіальні структури виокремлюються під впливом економічних, географічних, соціальних, політичних, історичних, культурних, етнічних та інших факторів. Через це варто мати на увазі, що порівняльність адміністративно-територіальних устроїв країн є значною мірою умовною. Кожна країна за такої умови може вважатися унікальною.

Проте порівняння організаційних структур різних країн дає підстави для виділення певних фундаментальних ознак. Так, принциповою різницею між унітарними, з одного боку, та регіональними і федеральними державами, з іншого боку, є те, що для перших характерна внутрішня єдність між територіальними громадами і державою, що виражається у створенні єдиного правового режиму, а у других є більша або менша автономія щодо центрального уряду. Натомість в унітарних державах регіоналізація набуває ознак децентралізації у формі делегування прав центральних органів влади на

¹⁰ Вос В. Rozwoj regionow i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce / Boleslaw Vos. – Wrocław : Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej Wrocław, 2005. – S. 24.

нижні рівні з метою забезпечення кращого управління процесами розвитку держави у рамках національної стратегії. Дотримуючись політики послідовного пристосування форм децентралізації до умов, що змінюються, і завдань, що коригуються під тиском гео економічних і геополітичних процесів, унітарна держава ухиляється від конституційних змін у напрямку переходу до регіональної держави, як це було зроблено у Португалії. Залишаючись унітарною державою за французькою моделлю, країна йде шляхом збільшення рівня функціональних компетентностей на нижніх щаблях урядування, віддаючи пріоритет політиці самоврядування.

Марно пошукувати держави, які у «чистому» вигляді можна віднести до певного типу. Частіше за все тип державного устрою визначається конституцією країни незважаючи на наявності деяких ознак, що можна віднести до інших типів. Так, Франція, незважаючи на свій унітаризм, надає острову Корсика спеціальний статус. Він має регіональний парламент і право спостереження за законотворчою діяльністю Національних зборів країни. До того ж у провінції існує так звана традиція вендетти, тобто кровної помсти. Нещодавно Франція втратила свої північноафриканські провінції внаслідок кривавої алжирської кризи.

У деяких аналітиків складається точка зору, що ідеально сформованою як унітарна країна в Європі є Польща, з якої після Другої світової війни депортували німців і українців. Однак згідно з переписом 2002 року у країні проживають 173,1 тис. сілезців, 153,0 тис. німців, 48,7 тис. українців. Це досить великі групи населення, які проживають переважно компактно, і неврахування їхніх етнічних та соціальних інтересів може спровокувати кризи локального характеру. Польські науковці схильні розглядати внутрішні процеси як всеохоплюючі і прогресивні процеси глобалізації, які спонукають до загального поглиблення¹¹.

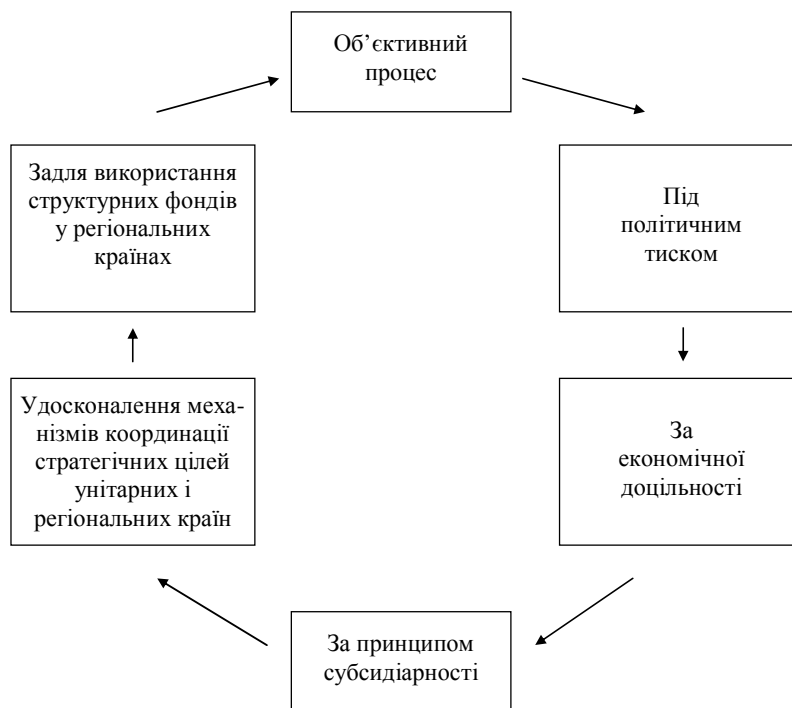


Рис. 2.3. Умови розвитку регіоналізації

Примітка. Складено автором з використанням дослідження В. Вос¹².

Аналізуючи реформаторські тенденції на регіональному рівні, треба зупинитися на останніх напрацюваннях у Франції. Історія розвитку сучасних регіонів в країні має за точку відліку кінець XIX ст. В її витоках лежала ідея повернення до вікових традицій територіальної організації, які сформувалися у дореволюційній Франції. Таких позицій дотримувалися місцеві елати та доволі наполегливі лобісти.

Отже, незважаючи на французький консерватизм, з 1 січня 2016 р. країна відмовилася від діючої моделі територіального устрою, яка складається з 27 регіонів (рис. 2.4). Пошук нової моделі регіонального поділу, який почався у 2008 р., мав за мету скорочення кількості регіонів, у рамки яких треба було вписати нову систему місцевих виборів, зменшення кількості місцевих виборів, уникнення дублювання компетенції, збільшення самостійності великих міст.

¹¹ Вос В. Rozwoj regionow i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce / Boleslaw Vos. – Wrocław : Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej Wrocław, 2005. – S. 24.

¹² Там само.



Рис. 2.4. Регіони Франції до реформи

«Нарізка» нової карти Франції здійснена на основі виділення 13 регіонів (рис. 2.5). У грудні 2015 р. були проведені вибори до Регіональних рад нових укрупнених районів. Остаточне вирішення питань назви нового регіону, його столиці та місць проведення сесій мають вирішити новоутворенні органи місцевого самоврядування. Їхні рішення остаточно будуть затвердженні і введенні в дію Державною радою.

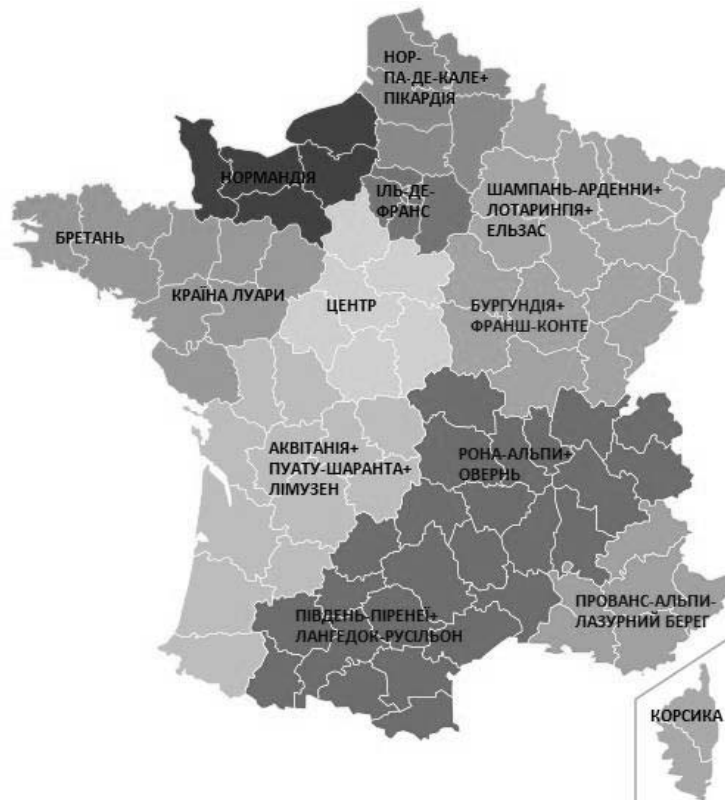


Рис. 2.5. Регіональний поділ Франції (вступає в силу у 2016 р.)

Вивчення практики, що склалася в Європі і позитивно розглядається в процесі розробки та впровадження реформ в Україні, дає змогу виокремити певні умови розвитку регіоналізації. Насамперед її треба досліджувати як об'єктивний процес, якого треба не уникати, а якомога глибше вивчати. Лише ґрунтовне вивчення регіоналізації як предмета дослідження в аспектах способу її здійснення у певних умовах функціонування світової, національної і територіальної економіки може бути складовою умов сталого розвитку.

З огляду на об'єктивність регіоналізація отримує імпульси розвитку з боку суспільства, у якому є потреба щодо вирівнювання соціально-економічного стану у розумінні недопущення суттєвого відставання окремих регіонів. Воно виявляється у тому, що різні прошарки населення та їх представники у політичних і громадських організаціях змагаються за вирівнювання соціально-економічних умов існування. Природний шлях до цього полягає у наданні достатніх прав і ресурсів для успішного економічного та гуманітарного розвитку. В іншому випадку центр має вирівнювати умови депресивних регіонів за рахунок інших.

2.3. Принцип субсидіарності в системі регіонального управління

Регіональний поділ країни завжди передбачає здійснення певної децентралізації владних повноважень. Цим він відрізняється від інших територіальних уявлень, насамперед географічних. Останні дають можливість представити територіальний фактор в аспектах фізичних процесів на Земній кулі. Натомість, децентралізація дає можливість переміщувати владу по територіях або передавати повноваження у питаннях прийняття рішень від головного органу до місцевих у функціональному розумінні.

Розглядаючи децентралізацію як процес розширення прав на прийняття рішень на менших і найменших територіях держави, варто зазначити, що він не виражає анархічності у наданні повноважень кожній територіальній і міжтериторіальній громаді. Її зміст можна точніше представити за умови використання українського відповідника англійського слова *subsidiarity*, який фахівці інтерпретують як допоміжний, додатковий, другорядний, залишковий, що доповнює¹³. В системі державного управління децентралізація розвивається за принципом субсидіарності у розумінні передачі прав на прийняття рішень з центрального на нижні рівні. Він полягає, як зазначає О. Ф. Скакун, «у тому, що, по-перше, держава виконує лише ті функції, здійснення яких не під силу громадянам, об'єднанням громадян та територіальним колективам, а, по-друге, що до компетенції органів самоврядування вищого рівня належить виконання лише тих завдань, які не можуть бути краще виконані на нижчому рівні»¹⁴. В інтерпретації Н. Нойгауза «принцип субсидіарності є принципом свободи соціальних спільнот і гарантом особистісної свободи кожної окремої людини, бо що залишається від особистісної свободи, якщо немає свободи сім'ї, чи свободи підприємництва, чи свободи культури?»¹⁵

Принцип субсидіарності не є винаходом сучасності. Дослідники вказують на використання його католицькою церквою, яка сповідує допустимість втручання суспільства у сімейні справи лише за умов неефективності дій родини та регіональної релігійної громади¹⁶. Теологічні основи принципу субсидіарності сформульовані папою Пієм XI в енцикліці 1931 р. таким чином: «Цей найсерйозніший принцип соціальної філософії не повинен бути ані змінений, ані послаблений: так само як можливості, що можуть використовуватись з власної ініціативи і власними силами, не повинні відбиратись у людей та передаватись громаді, так само буде несправедливим і порушити суспільний порядок, якщо у менших угруповань буде відібрано та передано ширшим громадам вищого рангу функції, з якими вони могли б впоратись і самі. Природною метою будь-якого соціального втручання є допомогти членам суспільства, а не руйнувати чи адсорбувати їх»¹⁷.

¹³ Їжак О. Принцип субсидіарності ЄС і межі його застосування в Україні [Електронний ресурс] / Олексій Їжак. – Режим доступу : <http://www.db.niss.gov.ua/docs/polmil/185.htm>; Дробуш І. Децентралізація та субсидіарність як необхідна умова реалізації соціальних прав територіальних громад на місцевому рівні [Електронний ресурс] / Ірина Дробуш // *Jurnalul Juridic Național: Teorie și Practică*. – 2014. – Іunie. – С. 52. – Режим доступу : <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2014/3/10.pdf>.

¹⁴ Скакун О. Ф. Субсидіарність як принцип організації влади і управління в Україні і державах Європи: від Конституції Пилипа Орлика до Конституції Брноської програми 2003 р. [Електронний ресурс] / О. Ф. Скакун // *Державне будівництво і місцеве самоврядування*. – 2006. – Вип. 11. – С. 69. – Режим доступу : http://dspace.nulau.edu.ua:8088/bitstream/123456789/2530/1/Skakun_69.pdf.

¹⁵ Нойгауз Н. Принцип субсидіарності – це право і водночас завдання [Електронний ресурс] / Норберт Нойгауз. – Режим доступу : http://sd.net.ua/2010/02/19/neuhaus_princip_subsiarnosti.html.

¹⁶ Subsidiarity. Wikipedia [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://en.wikipedia.org/wiki/Subsidiarity>.

¹⁷ Цит. за: Прошко В. Принцип субсидіарності – інструмент розподілу повноважень [Електронний ресурс] / Вадим Прошко. – Режим доступу : www.logincee.org/file/2133/library.

Не без впливу католицької релігії принцип субсидіарності, закладений в основу правових систем держав романо-германської групи, визначає розподіл повноважень між центральною владою і адміністративно-територіальними утвореннями різного рівня. Треба мати на увазі, що субсидіарність як термін політико-економічного устрою суспільства і держави визрів лише у ХХ ст. Він отримав фундаментальний розвиток при створенні ЄС. Маастрихтським договором визначено, що субсидіарність регулює компетентності. У ньому зазначається, що «згідно з принципом субсидіарності Союз у сферах, які не відносяться до його виключної компетенції, діє лише тоді і в такій мірі, в якій цілі передбачуваної дії не можуть бути достатнім чином досягнуті державами-членами на центральному, регіональному або місцевому рівнях. Проте, зважаючи на масштабність або наслідки передбачувальної дії, можуть бути краще досягнуті на рівні Союзу»¹⁸. У країнах ЄС субсидіарність стала аксіомою організації місцевого самоврядування.

Дотримання принципу субсидіарності – це лише основа діяльності на умовах розподілу повноважень між рівнями і гілками влади. Він потребує у кожному разі проведення великої творчої роботи із закріплення функцій між ними. Проте, цей процес не має разового характеру, оскільки дія просторових факторів соціально-економічного розвитку має мінливий характер. Це обумовлює потребу у сталому відслідковуванні змін, що відбуваються, і удосконаленні механізмів координації стратегічних цілей унітарних та регіональних країн.

Варто наголосити, що не можна уникати систематичних оцінок ефективності тих рішень, які були прийняті раніше щодо реалізації принципу субсидіарності і вносити зміни у систему їхньої реалізації, проте інструменти державного управління регіональним розвитком, що склалися в Україні, мають численні недоліки і потребують інноваційних рішень щодо їх заміни. Особливо це торкається практики прямого субсидування регіонів з бюджету, системи встановлення пільгових режимів, інструментів впливу на розвиток підприємництва, залучення громадянського суспільства до реалізації регіональних програм розвитку, стратегічних цілей регіонального розвитку, кожне з яких потребує своєчасної корекції з огляду на новітні досягнення науково-технічного прогресу.

У рамках адміністративно-територіальних одиниць більшості країн, особливо регіональних, є мотиви децентралізації задля використання структурних фондів. Останні – це фінансові інструменти, які створюються в ЄС з метою зменшення розриву в розвитку між різними регіонами і країнами. Їх чотири: Європейський фонд регіонального розвитку; Європейський соціальний фонд; Європейський фонд управління та забезпечення в сільському господарстві; Фінансовий інструмент управління в галузі риболовлі. На період 2014–2020 рр. структурними фондами передбачене фінансування на користь бідних регіонів в сумі 325 млрд. євро, що становить найбільшу статтю бюджету ЄС¹⁹.

2.4. Реформування на першому рівні регіональних відносин в Україні

В Україні законодавчо виділені регіони лише у формі адміністративно-територіального ділення, якими є Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і м. Севастополь. Порівняння кількості створених у законодавчому порядку регіонів України з найбільшими за територією європейськими країнами свідчить про її певне «лідерство» (табл. 2.2). Так, Італія має 20 регіонів, Іспанія – 19, Німеччина і Польща – по 16, а Великобританія взагалі складається з 4 адміністративно-територіальних частин, які насправді є її історичними провінціями, а саме: з Англії, Уельсу, Шотландії і Північної Ірландії. Аналогічна тенденція зберігається і в регіонах другого рівня. Водночас серед найбільших країн Європи Україна має найменшу середню чисельність населення в регіонах вищого рівня і в регіонах другого рівня. Дещо краще виглядають показники територіальних розмірів українських регіонів на європейській мапі. Проте це торкається лише регіонів першого рівня, за розміром яких Україна поступається Великобританії та Іспанії і знаходиться практично на одному рівні з Німеччиною. Середня площа регіонів другого рівня в Україні менша лише за британську й іспанську.

Зростання ролі регіонів у соціально-економічному розвитку обумовлює доцільність постановки питання щодо їх кількості і розміру. Вирішуючи його, треба виходити з того, що малі дрібні територіальні утворення мають обмежені ресурси для успішної конкуренції в умовах глобалізації і переходу до економіки знань. Не випадково в країнах Європи найбільш розвиненими і свого роду двигунами розвитку є найбільші регіони. У Німеччині – це Баварія, в Іспанії – Каталонія, Валенсія і Мадрид, в Італії – Ломбардія, Сицилія, Венето і Турін.

¹⁸ Договір о Європейском Союзе [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_029.

¹⁹ Євросоюз пояснив пріоритети бюджету на 2014–2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dt.ua/ECONOMICS/evrosoyuz-poyasniv-prioriteti-byudzhetu-na-2014-2020-roki.html>.

Порівняння розмірів регіонів вибраних європейських країн і України

Назва країни	Площа, км ²	Населення, млн. жителів	Кількість регіонів вищого / другого рівня	Середня кількість населення в регіоні вищого, млн. / регіоні другого рівня, тис.	Середня площа регіонів вищого / другого рівня, км ²
Франція	551 695	65,1	27 / 101	2,4 / 644,6	20433 / 5462
Іспанія	265 604	45,2	19 / 50	2,4 / 904,0	26560 / 10092
Німеччина	357 168	80,1	16 / 439	5,1 / 1 82,5	22323 / 813
Польща	312 679	38,5	16 / 308	2,4 / 125,0	19542 / 1015
Італія	301 340	61,3	20 / 110	3,1 / 557,3	15067 / 2739
Велика Британія	243 789	63,1	4 / 106	15,8 / 595,2	60947 / 2300
Україна	603620	45,4	27 / 490	1,7 / 92,7	22356 / 1231

Примітка: розрахунки авторів.

Малий регіон – малі можливості. Це відчувається під час проведення дискусій щодо децентралізації. Нині українські дослідники і політики «захопилися» вирішенням питань розширення повноважень та фінансових ресурсів на рівні міста, села, селища і територіальних громад. Залишається відкритим питання щодо джерел фінансування великих проектів, особливо наукових та інфраструктурних, реалізація яких потребує концентрації ресурсів, що формуються щонайменше великими адміністративно-територіальними одиницями.

Звіряючи українські підходи до регіональних реформ з досвідом зарубіжних країн, потрібно зазначити зворотний підхід. Зарубіжні експерти віддають пріоритет крупним регіонам. Так, директор представництва Фонду імені Фрідріха Еберта в Україні Штефан Мойзер вважає, що області – «надто малі утворення. Варто створити десять-дванадцять сильних регіонів, які би були справді життєздатними і мали би змогу планувати розвиток регіону. Я думаю, в українській системі було би складно за один крок провести децентралізацію та зробити так, щоб одразу посилити найдрібніші утворення – міста і села»²⁰.

Дискусія щодо того, з чого починати реформи регіонального розвитку, хоча й важлива, але не вирішальна. Логічно стверджувати, що доцільно комплексно реформувати регіональні структури, за такої умови регіон матиме потенцію для «довгого стрибка». Проте в Україні вже розпочато реформування з нижнього рівня. За такої тактики реформ треба визначити раціональну послідовність і темп змін. Затягування гальмуватиме отримання очікуваного ефекту і девальвує саму реформаторську ідею.

З огляду на те, що середній розмір регіонів за чисельністю населення у великих країнах Європи варіюється між 2 і 3 млн., а в Україні він складає 1,7 млн., доцільно вибрати тактику проведення регіональних реформ, орієнтовану на збільшення регіонів першого рівня. Водночас варто врахувати, що Україна має найбільшу площу серед європейських країн. Цей фактор у процесі створення нових регіонів можна враховувати по-різному. За високої щільності населення територіальне утворення доцільно зменшити і навпаки. Водночас треба брати до уваги галузеву спеціалізацію окремих частин території.

У плані переформатування регіонів у процесі проведення реформ доцільно врахувати наявність в Україні історичних регіонів, чим за часів імперської Росії і особливо в радянський період гребували. Такими регіонами є Наддніпрянська Україна (Подніпров'я), Поділля, Київщина, Чернігівщина, яку називають також Чернігово-Сіверщина і Сіверщина, Полтавщина, Галичина, Волинь, Полісся, Закарпаття, Буковина, Південно-Східна Україна (Слобідська Україна), Східна Україна (Донбас), Придніпров'я (до ліквідації Запорізької Січі у 1775 р. мало назву Запоріжжя, яке пізніше поступово було витіснене новою назвою Новоросія за назвою новоствореної за царським указом губернії), Приазов'я, Північне Причорномор'я, Крим.

Історико-етнографічне районування має велике загальнонаціональне і місцеве значення для збереження надбань культури різних груп населення та їх розвитку. Водночас, як свідчить досвід багатьох європейських країн, зокрема Німеччини, Швейцарії, Франції, Греції, воно може бути використано для адміністративно-територіального районування як основи соціально-економічного розвитку країни. Україна, яка розпочала реформи регіонального управління, має використати спадщину минулого у просторовій організації своєї території.

Зрозуміло, що протягом століть під впливом численних політичних, економічних, етнічних, історичних та інших факторів регіоналізація зазнавала суттєвих змін. Нині окремі історичні території або їхні

²⁰ Без укрупнення областей децентралізація неможлива. 11.04.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://novezakarpatya.com/uk/post/28355/>.

частини знаходяться у складі інших держав. Крім того, змінювалися й назви окремих територій з українським населенням. Одночасно відбувалися процеси формування нових зв'язків, традицій, культурних особливостей у рамках адміністративно-територіальних поділів, що вводилися урядами держав, до яких належали і переходили українські землі. Нині набули поширення назви регіонів, які походять від назв обласних центрів (Львівщина, Тернопільщина, Франківщина, Сумщина і т. і.), що не виключило вживання давніших назв, які не стерлися з історичної пам'яті. Закономірністю стає поширення звертання до історичних назв з формуванням української політичної нації.

На рис. 2.6 представлена мапа України за історичними назвами. Проводячи регіональні реформи, можна цей макет брати за основу. Як наочно видно з мапи, історичні регіони мають великі розбіжності територіального характеру. Це спонукає до пошуку форм об'єднання територій в єдиний історичний регіон за принципом останньої реформи територіального устрою Франції.

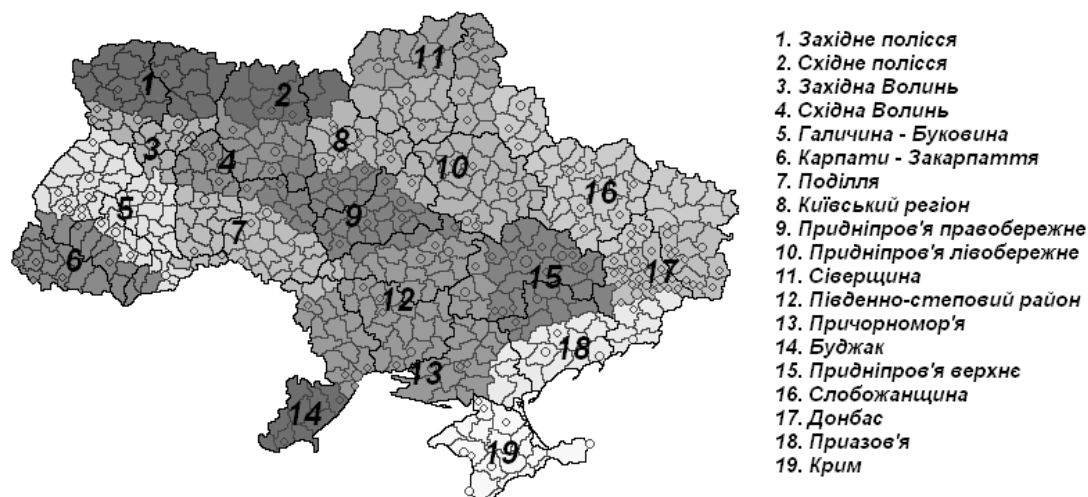


Рис. 2.6. Мапа історичних регіонів України в існуючих кордонах²¹

Між окремими історичними регіонами України є в деяких випадках і значні відмінності у чисельності населення (табл. 2.3). Їх також доцільно враховувати приймаючи рішення щодо районування. Так, у найбільшому донецькому регіоні проживає більше 5 млн. жителів, натомість Буджак має чисельність населення близько 700 тис. У таких випадках прийдеться вивчити можливість об'єднання історичних регіонів із знаходженням відповідних форм управління та назв, які влаштують населення всього об'єднаного регіону. Для вирішення цього питання можна використати досвід Франції. Зокрема, можуть дискутуватися варіанти назв за сумою назв історичних регіонів в алфавітному порядку з урахуванням абревіатури, що впливає з подвоєної чи потроєної назви. Не виключається звернення до давніх і давніших назв. Широка публічна дискусія дасть змогу знайти у кожному випадку свій варіант.

У разі створення нових регіонів також доцільне відокремлення територій з історико-географічних утворень. Є достатньо підстав, зокрема, для виділення приазовських земель із адміністративних територій нинішньої Донецької і Запорізької областей.

Районування України за історичними територіями і, відповідно, назвами має переваги. По-перше, воно відповідає географічним особливостям країни. По-друге, історичні території мають населення, переважна більшість якого характеризуються спорідненим менталітетом і зберегли позитивну історичну пам'ять. По-третє, на історичних територіях більший рівень однорідності ресурсів, що може стати основою регіональної спеціалізації виробництва. По-четверте, покладання в основу регіоналізації історичного фактору сприятиме кращому розвитку туризму і пов'язаних з ним галузей економіки. По-п'яте, новий підхід сприятиме покращенню міжнародних відносин з прикордонними територіями, які мають єдине історичне минуле з відповідними українськими землями.

Особливо варто зупинитися ще на одній перевазі історичного підходу до реформи регіоналізації. Його треба бачити у тому, що він сприятиме призупиненню вирощування «безбатченків», громадян «без роду і племені» та прискорить формування політичної нації. У цьому зв'язку варто наголосити на тому, що українські законодавці започаткували важливі зміни, які отримали назву «декомунізація». Законом України визнано комуністичний режим 1917–1991 рр. в Україні злочинним і заборонено пропаганду комуністичної ідеології в назвах населених пунктів, бульварів, проспектів, вулиць, скверів, площ, мостів і

²¹ Динаміка населення історичних регіонів України [1972–2012 рр.] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sumynews.com/news-and-ideas/demography/4627>.

набережних²². Ця лінія реформ, у якій фактично закладений напрямок звернення до історичних коренів української нації у державному будівництві і повернення власної історії, яка була присвоєна російським царизмом, має бути розвинена у ширший напрямок. Його доцільно визначити як деколонізація.

Таблиця 2.3

Загальна чисельність населення історичних регіонів України у 2012 році²³

	Регіон	Найбільші міста	Чисельність населення, тис.
1.	Донбас	Донецьк, Луганськ	5121
2.	Галичина-Буковина	Львів, Чернівці	4845
3.	Слобожанщина	Харків, Суми	4025
4.	Київський	Київ, Бровари	3764
5.	Придніпров'я верхнє	Дніпропетровськ, Запоріжжя	3592
6.	Причорномор'я	Одеса, Миколаїв	2906
7.	Південно-Степовий	Кривий Ріг, Кіровоград	2641
8.	Придніпров'я лівобережне	Полтава, Кременчук	2560
9.	Поділля	Вінниця, Хмельницький	2477
10.	Крим	Сімферополь, Севастополь	2344
11.	Придніпров'я правобережне	Черкаси, Біла Церква	2176
12.	Карпати та Закарпаття	Ужгород, Мукачеве	2017
13.	Приазов'я	Маріуполь, Мелітополь	1596
14.	Східна Волинь	Житомир, Бердичів	1409
15.	Західна Волинь	Рівне, Луцьк	1324
16.	Західне Полісся	Ковель, Кузнецовськ	1002
17.	Сіверщина	Чернігів, Шостка	912
18.	Буджак	Ізмаїл, Білгород-Дністровський	578
19.	Східне Полісся	Коростень, Малин	341

Повернення історичних назв – краща відповідь на ідеологію «руського міра», безкровне повернення власних назв, викреслених колонізаторами заради увіковічення себе на колонізованій ними території. У зв'язку з цим варто зазначити, що окремі українські території у різні часи входили до складу таких держав, як Велике князівство Литовське, Австро-Угорщина, Румунія, Чехословаччина, Польща. Проте, в рамках цих держав власні назви практично не змінювалися. Це було притаманно лише Російській імперії та комуністичному режиму.

Регіональне реформування не виключає також доцільності у зміні назв нових регіонів. За часів Стародавньої Русі було поширеним ділення земель на князівства. У структурі Великого князівства Литовського українські землі спочатку адмініструвалися на правах князівств, а за адміністративною реформою 1564–1566 рр., коли відбувся поділ на 13 воєводств, на українських землях було утворено Київське, Волинське та Брацлавське воєводства. У складі Російської імперії регіони поділялися на губернії. В адміністративному відношенні у складі Австро-Угорської імперії виділялися коронні землі, серед яких території з українським населенням були представлені Королівством Галичина і Володимирія, а також Герцогством Буковина. Різні назви мали закарпатські землі: Угорська Русь, Карпатська Русь, Руська Крайна, Підкарпатська Русь, Карпатська Україна, Закарпатська Україна. Територія Підкарпатської Русі входила до складу чотирьох комітатів Угорщини – Берг, Марамарош, Унг, Угоча. Проте, «Русь» завжди включалося до назви.

Вирішуючи проблему поділу українських регіонів, варто зупинитися на вирішенні їх як країв. Універсальність такого адміністративно-територіального ділення полягає в тому, що край – це і будь-яка місцевість, і значна за простором область, і місцевість, що тяжіє до будь-якого географічного об'єкта. Зрештою, край – це й історична місцевість.

Отже, край – універсальніше визначення регіону першого рівня. Іменник «область», маючи значення деякої частини більшої структури, має дещо іншу універсальність. Будучи вживаною для визначення області знань, підмножин якоїсь математичної множини, зоогеографічного регіону Землі, він не передає суто національного підтексту в історичному підході до регіональних реформ.

Отже, Україна у регіональних реформах стоїть перед визначенням концепції формування регіонів. Це важлива складова державотворення, яка має увібрати в себе національні надбання і світовий досвід. Натомість нове регіональне ділення має забезпечити умови успішного поступу в соціально-економічному і культурному напрямках.

²² Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» [Електронний режим] // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 26. – Ст. 219. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/317-19>.

²³ Складено автором за: Динаміка населення історичних регіонів України [1972–2012 рр.] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sumynews.com/news-and-ideas/demography/4627>.

Розділ 3

ПЕРЕЗАВАНТАЖЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ В ЕПОХУ РЕГІОНАЛЬНИХ ТА ГЛОБАЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

*Успіх чекає тих,
хто готовий робити зміни.
Р. Ф. Бруннер*

3.1. Турбулентність державних фінансів в епоху глобалізації

Дискурс навколо еволюції інституту держави та перспектив збереження її суверенітету в епоху глобалізації не отримав однозначної оцінки в науковій літературі, очевидним є лише одне – світ змінюється, і разом з ним змінюються уявлення про роль держави в міжнародних економічних відносинах¹, в політичному, економічному і соціальному житті суспільства; «...відбувається трансформація цієї традиційної форми організації світового соціуму в деяку нову її форму»². Все це вкотре в контексті ретроспективи глобального розвитку актуалізує пошук відповіді на риторичні запитання: яка роль відводиться державі і якою має бути оптимальна модель її фінансової поведінки в сучасних умовах глобальних трансформацій? Чи справді глобальна конкуренція означає кінець національної фінансової економічної політики та добробуту держави (welfarestate)³?

Передусім зазначимо, що загальні міркування про роль державних фінансів в епоху глобалізації малопродуктивні, якщо поза увагою залишається багатогранність і багаторівневість цієї проблеми (йдеться про основні тенденції еволюції держави в сучасному глобальноцентричному світі; про зміну її функціонального призначення в епоху глобалізації та ролі в регулюванні фінансових процесів і соціальних відносин у суспільстві; про нову роль держави як учасника міжнародних фінансових відносин; про модернізацію державних фінансових інститутів і вдосконалення державного фінансового управління тощо). У рамках цього дослідження обмежимося дискурсом про функції державних фінансів та їх регулюючої ролі в умовах сучасних глобальних трансформацій, оскільки, незважаючи на значний інтерес як зарубіжних, так і українських вчених⁴ до питань ролі державних фінансів в економіці, дотепер недостатньо чітко визначені об'єктивні основи еволюції державних фінансів у контексті «провалів глобалізації», вектори змін форм і методів державного фінансового регулювання економіки в умовах формування глобально центричної економіки.

¹ Впродовж кількох століть з часу свого виникнення держава (у своїй специфічній формі національної держави) розглядалась як головний суб'єкт у міжнародних економічних відносинах. Регулювання світової економіки асоціювалося з діяльністю національних урядів, оскільки саме вони здійснювали юридичний контроль у межах своїх суверенних територій. Найбільш розвинуті в той чи інший період національні господарства значною мірою визначали характер, форми і механізми міжнародних відносин. Цілком обґрунтовано світова економіка розглядалась як сукупність взаємопов'язаних національних економік. Торгівля і рух капіталу в світовій економіці були буквально інтернаціональними [Див.: Глобалізація мирового хозяйства : уч. посіб. / под ред. д-ра екон. наук, проф. М. Н. Осьмовой, канд. екон. наук, доц. А. В. Бойченко. – М. : ИНФРА-М, 2006. – С. 270].

² Шишков Ю. Государство в эпоху глобализации / Юрий Витальевич Шишков // МЭ и МО. – 2010. – № 1. – С. 3.

³ Держава загального добробуту (welfarestate) отримала поширення в країнах Західної Європи після Другої світової війни. Організаційно-правове зародження держави добробуту пов'язане з іменем англійського політичного діяча Уільяма Беверіджа, пропозиції якого (план Беверіджа) в 1942 р. стали основою ряду законів про державну систему медичного обслуговування та соціального забезпечення. На міжнародному рівні підставою для правового оформлення й практичної розбудови держави загального добробуту стали рішення Міжнародної організації праці (Філадельфія, 1944 р.) [Дет. див.: Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів) / Володимир Леонідович Андрущенко. – Львів : Каменяр, 2000. – С. 32].

⁴ Білорус О. Імперативи стратегії розвитку України в умовах глобалізації / Олег Григорович Білорус // Політична думка. – 2001. – № 4; Гальчинський А. С. Економічна методологія. Логіка оновлення: курс лекцій / Анатолій Степанович Гальчинський. – «АДЕФ-Україна», 2010. – С. 470–481; Глобалізація і безпека розвитку: моногр. / за ред. О. Г. Білоруса, Д. Г. Лук'яненка. – К.: КНЕУ, 2001. – 733 с.

Якщо не вдаватися у подробиці (маємо на увазі особливості державного фінансового регулювання в окремих країнах), то надалі предметом обговорення є теза про те, що в умовах глобальної конкуренції державні фінанси національних держав суттєво змінюються, що виявляється не лише в перегляді концептуальних основ теорії державних фінансів, а й у трансформації напрямів, форм і методів їх управління.

Насамперед розпочнемо з уточнення теоретико-методологічних засад державних фінансів, оскільки на відповідній методологічній основі визначається інструментарій і реалізуються механізми їх макроекономічного управління. Різні течії та школи економічної науки розставляють неоднозначні акценти в питанні, що стосується визначення предмета теоретичного аналізу в межах фінансової політики держави. Виокремимо три найбільш поширені методологічні позиції, на яких ґрунтуються спроби принципового поглиблення відповідних визначень.

Перша з них стосується розуміння державних фінансів як інструменту реалізації фінансових інтересів державної скарбниці (казни). У цьому контексті державні фінанси пов'язані з державною діяльністю і прийняттям фінансових рішень щодо способів фінансування державних видатків за рахунок податків та інших методів накопичення фінансових ресурсів держави.

У традиційному розумінні макроекономічних залежностей державні фінанси розуміють як заходи уряду, спрямовані на зниження безробіття чи інфляції через зміну державних видатків, рівня оподаткування чи мобілізації альтернативних доходів держави або через одночасне поєднання обох цих заходів. У такому контексті доходи держави і державні видатки – основні інструменти державних фінансів, які мають мати стимулюючий / експансійний характер (спрямована на підтримання високих темпів економічного зростання та досягнення високого рівня зайнятості через стимулювання сукупного попиту) та стримуючий / рестрикційний характер (зорієнтована на скорочення сукупного попиту і зниження рівня інфляції).

Принциповою позицією у нашому випадку є те, що ми розглядаємо державні фінанси у широкому контексті – через призму прийняття фінансових рішень щодо доходів казни і державних видатків, не залишаючи при цьому поза увагою невід'ємну детермінанту цієї політики – державний борг як інструмент фінансування дефіциту бюджету, а в умовах сьогодення – повноцінний сегмент формування бюджетних ресурсів держави.

Щоб окреслити визначальні детермінанти державних фінансів на сучасному етапі глобальних європейських трансформацій, необхідно звернути увагу на ще один важливий з методологічної точки зору аспект. Йдеться, зокрема, про те, що глобальний європейський економічний розвиток як складова значно ширшої суспільно-історичної еволюції супроводжується, з одного боку, посиленням єдності і системної цілісності світового господарства на основі поглиблення інтеграційних процесів; а з іншого – паралельно з процесами глобальної інтеграції відбувається диференціація і дезінтеграція глобального простору. У такому контексті особливості державних фінансів є зовнішніми формами відображення об'єктивної дійсності у причинно-наслідкових формах глобалізації і диференціації.

Де-юре державні фінанси залишаються форпостом економічного суверенітету держави. Йдеться щонайменше про два таких основних аспекти. По-перше, одним із принципів правосуб'єктності держави і символом національного суверенітету з часів Вестфальського миру 1648 р. є право кожної суверенної держави встановлювати і стягувати на своїй території податки. По-друге, основою економічного суверенітету є бюджет як інструмент надання суспільних благ, як фінансова основа економічної діяльності держави і виконання нею своїх основних функцій. І наскільки б інтенсивно не відбувалися процеси глобалізації, доки є бюджет – існує держава, поки існує держава – існуватиме бюджет. Бюджетна політика традиційно залишається концентрованим відображенням основних функцій держави, а структура бюджету – її пріоритетів. На відповідній основі реалізуються і механізми управління державними фінансами.

Водночас маємо враховувати те, що де-факто домінанти державних фінансів умовах глобальної фази розвитку європейської економіки винесені за географічні межі країни.

Насамперед важливі зміни зумовлені кардинальною перебудовою механізмів макроекономічного регулювання. Якщо раніше вибір цільових орієнтирів і методів регулювання визначався винятково національними інтересами країни, то тепер він значною мірою залежить від визначальних домінант європейського глобального розвитку. А це потребує, з одного боку, уніфікації і гармонізації інструментів і методів управління державними фінансами, оскільки глобалізація звузила можливості для довільної і волюнтариської поведінки. А з іншого боку, в умовах глобальної конкуренції «...податкова система, правила інвестиційної діяльності й бюджетна політика мають більшою мірою реагувати на зміни параметрів європейської економіки, що набуває глобального характеру»⁵.

⁵The State in a Changing World. World Development Report, 1997 / World Bank. – Wash., September, 1997. – P. 51.

На сьогоднішньому етапі глобалізації безпосередніми основними зовнішніми чинниками формування державних фінансів України виступатимуть:

- становлення миру на Сході України та закінчення антитерористичної операції;
- подолання корупції та дотримання вимог Міжнародних фінансових інститутів, які виступатимуть донорами та кредиторами Української держави;
- рівень цін на імпортований з Російської Федерації газ;
- очікування результатів Європейської інтеграції;
- темпи відновлення рівня ділової активності країн – торговельних партнерів України й економічного зростання європейської економіки і відповідно попиту на товари українського експорту;
- фізичний обсяг попиту на основні товари українського експорту на європейському ринку;
- рівень і динаміка цін на основні товари українського експорту на європейському ринку;
- динаміка відсоткових ставок на європейському фінансовому ринку, оскільки вони визначають інтенсивність та напрями потоків капіталу (передусім портфельних інвестицій), фінансовий стан країни зі значною зовнішньою заборгованістю, а отже, і доступність капіталу для українських позичальників;
- рівень волатильності основних резервних валют (долара США і євро), в яких деноміновані зовнішні боргові зобов'язання України.

Сьогодні криза охопила глобальну соціальну сферу і переходить у сферу політичну (гібридні війни, загострення політичного протистояння у світовому масштабі, соціальні потрясіння і проблеми з біженцями). Найгірше, що все це відображається на соціумі і криза перейшла у сферу цінностей та ідеології. Необхідно переосмислити цілі глобального розвитку. Потрібно принципово перебудувати інститути, у межах яких функціонує світове господарство. Існуюча сьогодні система міжнародних інститутів сприяє, швидше, глобальному хаосу, ніж глобальному порядку. Неспроможність економічної теорії сьогодні вибудувати постулати для практичної реалізації її основних положень задля ефективного безкризового розвитку світової економіки ще раз підтверджує, що економіка майбутнього потребує нового теоретичного підґрунтя та побудови новітніх інститутів, які в комплексі дає змогу скоординувати у світовому масштабі і економіку, і політику у контексті врахування національних культурних особливостей та соціальної сфери (неформальних інститутів).

Наявність зовнішніх чинників впливу і виключно суб'єктивних факторів компаративістики багатовимірною простору підтверджують актуальність на сьогодні положень теорії збігу обставин розвитку, яка базується на нормативному підході нового прагматизму⁶.

Переосмислення потреби у новому напрямі економічної теорії щодо обґрунтування сутності державних фінансів в епоху глобалізації спонукали нас до роздумів щодо відмови від будь-якого догматизму як інтелектуального корсету, який дуже односторонньо спрямовує пошук відповідей на конкретні запитання.

3.2. Новітній фінансовий антропологізм суспільної ролі держави

Послаблення бюджетної політики як основного інструменту управління державними фінансами і стабілізації кон'юнктури в умовах глобальної нестабільності зумовило об'єктивну необхідність висунення нових концепцій фінансового регулювання. Дедалі частіше порушується питання про необхідність впровадження у фінансову практику так званих «бюджетних (фіскальних) правил» (йдеться про правила / норми, які затверджені законодавчо або прийняті у формі «суспільної угоди» і повинні стати критеріями фінансової дисципліни й ефективної бюджетної політики). Необхідність прийняття цих правил зумовлена перманентно зростаючими бюджетними дефіцитами, державною заборгованістю і збільшенням видатків на обслуговування державного боргу, що однозначно негативно позначається на темпах економічного зростання і стабільності фінансових систем як розвинутих країн, так і країн з ринками, що розвиваються. Відкритим залишається питання про можливі позитивні і негативні наслідки, що можуть виникнути під час використання цих правил порівняно з гнучкою (дискреційною) бюджетною політикою, яка більш динамічно реагує і адаптується до зовнішньої економічної кон'юнктури. Інакше кажучи, предметом дискусії упродовж останніх кількох десятиліть залишається питання: яка політика більш ефективна – уніфікована, що базується на жорстких правилах, нормах і законах, чи дискреційна, в умовах якої рішення щодо вжиття тих чи інших заходів приймаються з урахуванням як цілей національної фінансової політики, інституціональної організації бюджетного процесу і методів реалізації бюджетної політики, так і зовнішньої економічної кон'юнктури.

⁶ Колодко Г. В. От идеологии неолиберализма к новому прагматизму / Г. В. Колодко // Экономика Украины. – 2010. – № 9 (578). – С. 4–11.

Типи та інструментарій управління державними фінансами⁷

Тип управління	Інструменти державних фінансів		
	Бюджетно-податкові		Боргові
	Бюджетні видатки	Податки	Позики
Експансійні / стимулюючі	зростають	зменшуються	збільшуються
Рестрикційні / стримуючі	скорочуються	зростають	зменшуються

Дедалі очевиднішим є те, що бюджетний дефіцит, як і інші фіскальні параметри (доходи, видатки, державні борги), важливо розглядати не лише в статистиці, а й у динаміці (як формування доходів бюджету, здійснення бюджетних видатків, фінансування бюджетного дефіциту і обслуговування боргових зобов'язань держави), оскільки всі вони є відображенням процесів, що взаємопов'язано протікають у часі з різною інтенсивністю, збігаючись за напрямками чи різноспрямовано.

Кон'юнктурний фіскальний розрив як різниця (відхилення) фактичних основних параметрів державних фінансів від потенційно запланованих виникає у результаті дії ендогенних і екзогенних асиметричних шоків / імпульсів, а циклічний фіскальний розрив (відхилення фіскальних параметрів від заданої тенденції з урахуванням чинника часу) є наслідком стохастичних коливань ділової активності навколо тренда.

Незалежно від типу асиметричного шоку (чи то шок пропозиції, чи попиту), а також від того, які механізми його поширення, асиметричні шоки можуть виникати як у середині країни, так і за її межами. В умовах сучасної глобальної фази розвитку європейської економіки фінансова система будь-якої країни через торговельні і фінансові взаємозв'язки піддається впливу зовнішніх чинників і економічних подій, що відбуваються в інших країнах і регіонах. Відповідно, в аналітичних цілях за допомогою економетричних моделей важливо прораховувати вплив не лише ендогенного (в науковій літературі зустрічаємо «домашнього»⁸), а й екзогенного (міжнародного) компонента стохастичних кон'юнктурних коливань і циклічних імпульсів. Кожен із таких екзогенних імпульсів чи асиметричних шоків поширюється в глобальній економіці, змінюючи фіскальні параметри фінансової політики окремих держав, причому спосіб поширення залежить від моделі соціально-економічного розвитку кожної конкретної держави та структури її фінансової системи. Теоретично характер впливу екзогенних стохастичних кон'юнктурних коливань і циклічних імпульсів можна інтерпретувати по-різному:

- по-перше, як деякий набір загальних для всіх країн і одночасно на них діючих асиметричних шоків;
- по-друге, як сукупність стохастичних кон'юнктурних імпульсів (шоків), що виникають в окремих країнах і з певним часовим лагом поширюються на інші країни через торговельні канали та фінансові ринки.

Насправді на практиці важко провести чітке розмежування між цими альтернативами, хоча очевидна можливість виникнення ситуацій, у яких основну роль відіграє кожна із цих альтернатив.

В умовах поглиблення глобальних фіскальних дисбалансів і загострення проблеми фінансової кризи актуалізується питання збалансованого бюджету і забезпечення на цій основі стійкості державних фінансів. З огляду на моделі фіскальної рівноваги сучасна фінансова наука оперує п'ятьма основними концепціями збалансування бюджету, в рамках яких прописані теоретичні моделі прийняття фінансових рішень:

1. Концепція збалансування бюджету на щорічній основі, суть якої полягає в необхідності щорічного збалансування бюджету на бездефіцитній основі.

2. Концепція циклічного збалансування бюджету, згідно з якою бюджет має бути збалансований не в календарному чи фінансовому році, а протягом усього економічного циклу. У цьому випадку державні запозичення виступають інструментом фінансування бюджетного дефіциту, що виникає в результаті скорочення доходів від оподаткування в депресивній фазі економічного циклу.

3. Концепція автоматично стабілізуючої економічної політики, що передбачає балансування бюджету протягом усього економічного циклу, проте увага акцентується у ній на так званих вмонтованих стабілізаторах.

4. Концепція компенсаційного бюджету, в якій наголошується на перманентно зростаючій стагнації економіки розвинутих країн і, відповідно, на неможливості зменшення постійно зростаючого дефіциту бюджету та повної відмови від державних запозичень.

⁷ Складено автором.

⁸ Сакс Дж. Д. Макроэкономика. Глобальный подход / Джеффри Д. Сакс, Фелипе Ларрен Б.; пер. с англ. под ред. С. М. Мовшовича, А. А. Фридмана, М. И. Левина. – М.: Дело, 1996. – С. 591.

5. Концепція фіскальної консолідації, науковий інтерес до якої зріс під впливом глобальної кризи 2008–2009 рр. і в умовах загострення боргових проблем у Греції, Іспанії, Ірландії і Португалії в 2010 р. В основу бюджетної політики більшості країн на найближчі роки покладено ідею забезпечення стабільності бюджетної системи за рахунок скорочення бюджетного дефіциту з умовою виконання раніше прийнятих зобов'язань і сприяння інноваційному розвитку економіки. Така корекція бюджетної політики визначається щонайменше двома причинами. По-перше, подальше нарощування бюджетних видатків суперечить політиці забезпечення фінансової стабільності і стримування інфляційних процесів. По-друге, накопичений у більшості країн за попередні періоди тягар соціальних зобов'язань потребує їхньої інвентаризації і максимально допустимого скорочення, що виявилось в посиленні жорсткості бюджетних правил та вимог до виділення бюджетних коштів.

Як підтверджує практика розвинутих європейських країн, для досягнення фіскальної збалансованості і стійкості більшість із них застосовує спеціальні фіскальні правила⁹. Узагальнюючи європейський досвід, автори одного із досліджень на цю тему виділяють три основних типи правил, що накладають обмеження на бюджетну політику з метою досягнення макроекономічної стабільності, зміцнення фінансової надійності і довіри до економічної політики уряду¹⁰:

1. Правила, що потребують збалансованого бюджету чи обмеження граничної величини бюджетного дефіциту (зокрема, йдеться про такі форми фіскальних обмежень: повну відповідність доходів і видатків бюджету (тобто повну заборону державних запозичень) чи обмеження бюджетного дефіциту певним відсотком ВВП; збалансування доходів і видатків з урахуванням циклічного чинника (це саме стосується і обсягу бюджетного дефіциту); збалансування лише поточних доходів і видатків (при тому, що позики допускаються лише для фінансування капіталовкладень));

2. Правила щодо політики державних запозичень (можуть забороняти: державні позики із внутрішніх джерел; у центрального банку; або ж обмежувати ці позики певною пропорцією до державних доходів і видатків у минулому).

3. Правила щодо обсягу державного боргу чи резервів (можуть обмежувати обсяг валової (або чистої) заборгованості відсотком у внутрішньому валовому продукті; визначати величину резервів позабюджетних фондів (найчастіше фондів соціального страхування) часткою щорічних соціальних виплат).

В умовах нестабільної зовнішньої кон'юнктури масштаби глобальних фіскальних дисбалансів закономірно зростають, проте їх наслідки (ефекти) в різних країнах суттєво відрізняються як за характером і причинами виникнення, так і за регулярністю й тривалістю існування в часі тощо. На аналітичному рівні асиметричний характер ефектів фіскальних дисбалансів можна пояснити щонайменше з позицій трьох якісно різних точок зору.

По-перше, їх динаміка і форми вияву (йдеться про фіскальні дисбаланси) в країнах, які значною мірою залежать від умов зовнішньої торгівлі й зовнішнього фінансування, відрізняються від тих, що наявні в країнах, менш залежних від зовнішнього світу. У такому разі можна спостерігати більший вплив невизначеності чинників зовнішнього середовища (наприклад, ціни на нафту і газ, валютної волатильності і нестабільного обмінного курсу, динаміки відсоткових ставок на ринках позикового капіталу та ін.) на державні фінанси країн із надмірним рівнем залежності від них, що значною мірою зумовлений високою зовнішньоекономічною відкритістю (йдеться в т. ч. й про українську економіку).

По-друге, країни – експортери сировини і товарів з низьким рівнем обробки піддаються впливу іншого типу шоків, ніж країни – експортери готової високотехнологічної продукції. Як відомо, амплітуда коливань світових цін на сировину набагато вища, ніж на продукцію обробної галузі, що пов'язано як з обмеженістю природних запасів (наприклад, нафти і газу), так і з недостатнім рівнем конкуренції на сировинних ринках, що мають олігополістичний характер. Щодо цін на товари з низьким рівнем обробки (наприклад, чорні і кольорові метали), то їх динаміка значною мірою визначається загальною світовою кон'юнктурою (у випадку погіршення умов торгівлі відбувається різке зниження цін на таку продукцію).

І насамкінець, основні фіскальні параметри (доходи і видатки бюджету, бюджетний дефіцит і державний борг) можуть відрізнитися від цільових орієнтирів внаслідок того, що прогнози всіх основних

⁹ В 1990-ті рр. у більшості країн були підготовлені нормативні і методичні документи у сфері проведення бюджетної політики, розробки довгострокових бюджетних стратегій і досягнення бюджетної стійкості. Наприклад, у Великобританії був прийнятий «Кодекс бюджетної стабільності» (1997 р.), Австралії – «Хартія бюджетної справедливості» (1998 р.), Новій Зеландії – «Акт фіскальної відповідальності» (1994 р.), Європейському Союзу – «Маастрихтська угода» (розширено в 1997 р. відповідно до «Пакту про стабільність і зростання»). [Див.: Тимохіна Е. Аналіз устійливості Федерального бюджету Росії в період кризи / Е. Тимохіна // Вопросы экономики. – 2011. – № 1. – С. 26].

¹⁰ Kopits G. Fiscal Rules / G. Kopits, S. Symansky // Occasional Papers. – 1998. – # 162. – P. 20–23.

макроекономічних показників містять систематичну помилку¹¹, дія якої в умовах нестабільної зовнішньої кон'юнктури, як правило, посилюється. Світовий досвід показує, що різні країни у різні періоди застосовують як консервативне прогнозування параметрів державних фінансів (за якого, наприклад, прогнози бюджетних доходів цілеспрямовано занижуються), так і оптимістичні підходи до прогнозування параметрів державних фінансів (коли прогнози бюджетних доходів, навпаки, цілеспрямовано завищуються)¹². Стійкі оптимістичні прогнози означають, що уряд, забезпечуючи короткострокові політичні цілі або тиск лобістських груп, намагається невинувато збільшити державні витрати. Це призводить до регулярного перевищення законодавчо встановлених показників бюджетного дефіциту, тобто до послаблення фінансової дисципліни.

Аналізуючи асиметричні ефекти фіскальних дисбалансів, важливо враховувати, що вони визначаються динамікою макроекономічних параметрів, які змінюються під впливом стохастичних кон'юнктурних імпульсів (шоків) і принципово відрізняються за характером формування. Відповідно, доцільно виокремити три категорії змінних.

1. Показники зовнішньої кон'юнктури (ціни на товари експорту та імпорту, крос-курси долара і євро, динаміка відсоткових ставок на світових ринках позичкового капіталу і т. ін.), які виступають винятково як екзогенні шоки пропозиції (за їх прогнозування важливо використовувати оцінки міжнародних організацій і великих міжнародних компаній).

2. Показники, що піддаються корекції, значення яких більшою мірою визначаються рішеннями уряду і центрального банку (хоча варто зазначити, що ці рішення суттєво залежать і від значень екзогенних змінних). Йдеться насамперед про інфляцію і обмінний курс. Прогнозування таких змінних має у'язвуватися з оцінкою реакції влади (політичні шоки) на зміну зовнішніх умов.

3. Похідні / вторинні змінні, які переважно визначаються поєднанням зовнішніх змінних і показників, що піддаються корекції (наприклад, обсяг експорту чи імпорту, величина прибутку і заробітної плати тощо).

Підсумовуючи вищезазначене, зауважимо, що основні тенденції державних фінансів більшості держав у середньостроковій перспективі визначатимуться асиметричними ефектами і сценаріями післякризового відновлення європейської економіки та внутрішніми асиметричними шоками.

3.3. Дивергенція управління державними фінансами

Трансформації макроекономічної політики у контексті структурних реформ та глобалізації, які є у світі упродовж останнього десятиліття, засвідчують наявність фундаментальної тенденції до посилення інституціоналізаційних механізмів реалізації національної політики у сфері державних фінансів, зорієнтованої на ефективність, стабільність та зниження вразливості до зовнішніх викликів та загроз. Перезавантаження формальних і неформальних інститутів управління державними фінансами сьогодні виступають невід'ємним елементом новітньої філософії державотворення.

Теоретичне обґрунтування успіхів у сфері глобалізації національних виробництв настановлюють на поширення досвіду запровадження нової інституційної архітектури макropolітики у сферу фіскальної політики, суспільних фінансів та бюджету. Відсутність конкретних теоретичних постулатів, чітко визначених координат трансформації сфери оподаткування, міжбюджетних трансфертів, видатків і запозичень призводять до нових фундаментальних ризиків.

Саме наявність нових ризиків та загроз у сфері довгострокової стабільності суспільних фінансів посилює зацікавленість до повного оновлення інституційного дизайну управління державними фінансами.

Реалії сучасного соціально-економічного буття показують, що не капітал диктуватиме умови національним урядам, а розвинуті державні бюрократичні машини, які маніпулюють думками мільйонів, будуть диригувати економікою. Це зовсім не означає, що ми йдемо до комунізму. Приватна власність залишиться у фундаменті суспільства, проте сам капітал не здатен боротися з наслідками світових фінансових криз, нелегальною імміграцією чи глобальним потеплінням. Вирішення макропроблем стабілізації державних фінансів, що зачіпають інтереси усіх без винятку, вимагає деякого обмеження

¹¹ Чергування недооцінки певного показника з його переоцінкою свідчить про випадковий характер помилки прогнозування, натомість переважання завищених чи занижених прогнозів свідчить про їх систематичне відхилення від фактичних показників.

¹² Так, наприклад, А. Ауербах у своїй відомій роботі показав, що прогноз доходів федерального бюджету в США систематично занижувався (консервативний підхід) при президенті Б. Клінтоні (в 1993–1999 рр.) і систематично завищувався до нього (в 1986–1992 рр.). [Дет. див.: Auerbach A. On the Performance and Use of Government Revenue Forecasts / A. Auerbach // National Tax Journal. – 1999. – Vol. 52. – No 4].

індивідуальної свободи. В цьому сенсі людство рухатиметься в майбутнє, зазираючи у минуле, відділяючись від ліберальної мрії абсолютної свободи.

Після завершення глобальної кризи питання стоятиме навіть не про роль держави в управлінні економікою, а про вирішення класичного завдання ринкового господарювання: яким чином багаті повинні ділитися з бідними, оскільки кожного разу початок системної кризи лежав у площині перерозподілу чи створення видимості перерозподілу благ. «Новий курс» Рузвельта, що вивів США з Великої депресії, передбачав перерозподіл благ державою – збільшені податки та соціальні програми дозволили відібрати частину прибутків у великих компаній та спрямувати їх найбільш незахищеним верствам населення. Тоді ж у світі відбулося різке зниження норми прибутків, зникли компанії із рентабельністю в сотні відсотків, частка загального багатства в США, що знаходилося в руках 1% найбагатших домогосподарств, знизилася з 35% в 1940-х роках до 14% у 2010 р. Прихід неолібералізму створив видимість перерозподілу благ. На тлі стагнації реальних заробітних плат найманим робітникам було запропоновано компроміс у вигляді розподілу акцій як бонусів до заробітної плати. Це дало змогу також прив'язати працівників до частки крупного капіталу. Така модель за зростаючого споживання справді могла спровокувати кризу ще десятиліття тому. Саме усвідомивши можливу загрозу, США в середині 1990-х років зробили ставку на кредитування, яке дозволило дати населенню ряд благ, не зменшуючи прибуток бізнесу, але і це виявилось лише тимчасовим вирішенням.

Сьогодні світ стоїть на порозі нового витка розвитку соціально-ринкової держави. У найближчій перспективі роль держави в управлінні економікою зростає, проте корпорації не захочуть добровільно підготовувати робітників у всьому світі. Хоча саме стабільне зростання попиту є основою ринкової економіки, і без зростання реальних доходів населення неможливо збільшувати споживання. Таким чином, необхідні або нові технології, що дають змогу зберегти зростання прибутків і зарплат одночасно, або новий «соціальний податковий договір», який все ж змусить корпорації пристосовуватися до нових умов перерозподілу.

Поява нових кризових явищ функціонування економіки України, яка збіглася в часі з поглибленням світової економічної кризи, в черговий раз загострила проблему пошуку ефективних фінансових інструментів подолання негативних тенденцій соціально-економічного розвитку. Як відомо, за допомогою державних фінансів держава може, з одного боку, коригувати потоки ринкового переливу капіталу, а з іншого – ініціювати необхідні соціально-економічні зрушення шляхом формування фінансового забезпечення видатків бюджету. Необхідно лише збалансувати інтереси всіх учасників перерозподільних відносин так, щоб забезпечити максимальні податкові надходження за мінімального негативного впливу фіскалу на економічну активність платників податків. Проте це не просто здійснити на практиці навіть в умовах розвинутої ринкової економіки, не кажучи вже про складнощі оптимізації оподаткування в країнах з ринковою економікою, що тільки утверджується.

Потрібно завжди шукати творчий консенсус, який поєднає необхідне з можливим, збалансує суперечливі інтереси суспільства, вирішить конфлікти між коротко- та довгостроковими інтересами специфічних соціальних груп, між фіскальними потребами центру і регіонів, між податкоплатниками та реципієнтами бюджетних коштів, між споживачами і виробниками. Якщо потенційно конфліктні ситуації не будуть пом'якшені за допомогою політичних інструментів, прийти до компромісу буде важче. Більш того, всі або майже всі мають бути задоволені досягнутими результатами (перерозподілом ВВП) приблизно однаково. Лише такий компроміс може слугувати фундаментом для побудови якісно нової довгострокової суспільної конструкції.

Рис. 3.1 допоможе нам зрозуміти, як державні фінанси створюють вмонтовану стабільність. Державні видатки є фіксованими і вважаються не залежними від рівня ВВП. Бюджетні надходження змінюються зі зміною ВВП. Залежність між величиною бюджетних ресурсів держави і ВВП відображена висхідною лінією T.

Економічне значення залежності між доходами бюджетів і ВВП стає очевидним у разі врахування таких двох аспектів:

- податки зменшують видатки і сукупний попит;
- з точки зору стабільності бажано зменшувати видатки, коли економіка йде до інфляції, і збільшувати видатки у період спаду.

Коли у фазі піднесення ВВП збільшується, надходження до бюджету автоматично зростають, а оскільки вони зменшують видатки, то стримують економічне зростання, тобто якщо економіка переміщується до більшого ВВП, бюджетні надходження автоматично зростають, зумовлюють зміни у бюджеті у напрямку від дефіциту до надлишку і зменшують загальну суму видатків.

І навпаки, коли ВВП зменшується у фазі спаду, бюджетні надходження автоматично зменшуються, що збільшує видатки та пом'якшує спад. Зі зменшенням ВВП надходження бюджетних ресурсів

зменшуються, і бюджет змінюється у напрямі від надлишку до дефіциту. На рис. 3.1 низький рівень ВВП₁ автоматично спричинятиме стимулюючий бюджетний дефіцит; високий і, мабуть, інфляційний рівень ВВП₃ автоматично індукуватиме стримуючий бюджетний надлишок.

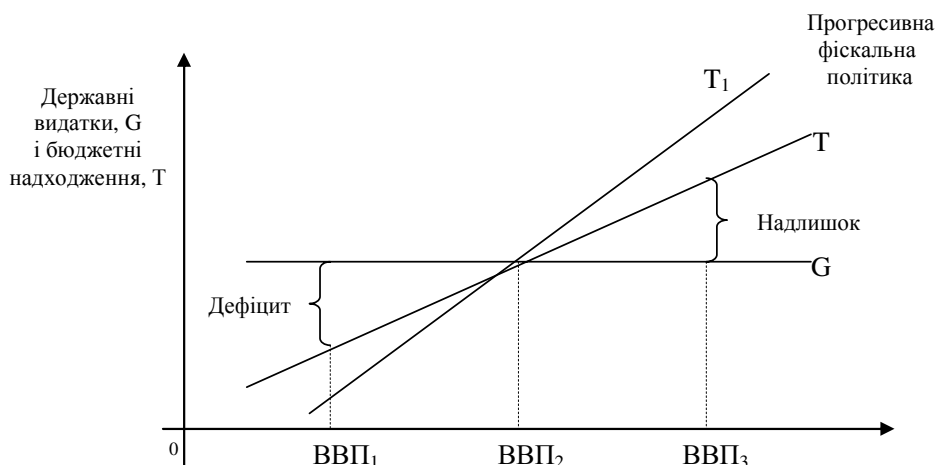


Рис. 3.1. Вмонтована стабільність економіки¹³

З графіка видно, що масштаб автоматичних бюджетних дефіцитів або надлишків, а отже, і вмонтована стабільність залежить від відповідності змін у державних фінансах змінам ВВП. Якщо державні доходи різко змінюються зі змінами ВВП, нахил лінії T на графіку буде крутим і вертикальна віддаль між T і G – дефіцити або надлишки – значною. І навпаки, якщо надходження до бюджету суттєво не змінюються у разі змін у ВВП, нахил буде пологим, а вмонтована стабільність – незначною.

Вмонтована стабільність дає змогу зменшувати глибину коливань ділової активності, проте вмонтовані стабілізатори можуть лише послабити, але не скоригувати, значні зміни рівноважного ВВП. Для коригування інфляції або рецесії часто потрібна дискреційна фінансова політика, тобто зміни у механізмах формування бюджетних ресурсів та організації фіскального адміністрування.

Фіскальні інтереси не обмежені лише акумулюванням коштів на користь держави (це вузьке трактування цього поняття), оскільки реалізація функцій держави на цьому не закінчується. Процес формування фінансових фондів забезпечує державу ресурсами, необхідними для реалізації її функцій. Останнє безпосередньо пов'язано з видатками, бо саме через видатки держава «презентує» себе суспільству. Справляння податків, у контексті політики державних доходів – не самоціль державної діяльності, а цілеспрямована суспільна інституція, орієнтована на задоволення інтересів суспільства, тобто оподаткування має бути суспільно спрямованим на фінансування видатків держави, пов'язаних з виконанням державою покладених на неї функцій.

Проблема виникає, коли економічна ситуація в країні поєднує у собі рецесію з інфляцією. У такому випадку необхідно одночасно застосовувати як стимулюючі, так і стримуючі фінансові інструменти, тобто маніпулювання державним бюджетом має стати таким, щоб воно ініціювало розвиток господарства без впливу на зростання цін. Вислів «маніпулювання державними доходами та видатками» означає не постійну зміну «правил гри», а свідоме настроювання інструментів фіскальної політики для досягнення суспільного добробуту. Суб'єкти, на які спрямовані фіскальні дії, повинні мати впевненість щодо основних фіскальних дій держави – оподаткування та податкового регулювання¹⁴.

Побудова оптимальної моделі управління державними фінансами потребує дослідження концептуальних основ, конкретних форм та методів довгострокового та короткострокового впливу суспільних фінансів на розвиток суспільства. Останні мають узгоджуватися із соціальними й економічними проблемами держави, можливостями їх вирішення через політику доходів бюджету та політику бюджетного регулювання й орієнтуватися на історичні, національні, культурні особливості, ступінь участі держави в економічних процесах, розвиненість ринкових відносин.

¹³ Крисоватий А. Податки і фіскальна політика : навч. посіб. / А. Крисоватий, А. Луцик. – Тернопіль, 2003. – 312 с.

¹⁴ Посилення стримуючого впливу податкової політики при дефіциті коштів у економічних агентів стимулює останніх зменшувати базу оподаткування, що призводить до неефективності фіскальних дій щодо збільшення надходжень до державного бюджету. Якщо врахувати, що зміни у державних видатках мають більший вплив на суспільні витрати, ніж відповідні (за обсягом) зміни в оподаткуванні, то слід визнати, що бажання досягти через податкову політику певних результатів потребує від держави проведення грошових ін'єкцій, а не тільки створення сприятливих умов для функціонування одиниць господарювання.

Управління державними фінансами кожної країни має свої особливості ще й з погляду того, що на неї має впливати менталітет суспільства – сформована століттями свідомість людей. Справа не в тому, що підвищення податків чи скорочення видатків в одній країні буде сприйматись позитивно, а в іншій – ні. Йдеться про форми та способи вияву психологічної реакції на фіскальні дії держави. Якщо національний тип охарактеризовано як впертий індивідуалізм, то економічні агенти даної країни будуть опиратись діями держави, захищаючи свої інтереси доти, доки це буде можливо. Про це потрібно пам'ятати, коли розглядаються можливі перспективи застосування фінансових інструментів для перезавантаження управління державними фінансами.

3.4. Наукові етюди щодо трансформацій у сфері державних фінансів

Арсенал сучасної економічної науки дозволяє з тим або іншим ступенем конструктивності долучитися до дискусії щодо політики централізації або децентралізації державних фінансів, яка проводиться державою. Підприємці та їхні прибічники у законодавчій владі стверджували про неприпустимо високі показники одержавлення ВВП, органи фіскальної влади та представники уряду доводили, що його величина є цілком нормальною, а подальше суттєве зниження – просто неможливим у зв'язку з безперспективністю зменшення видаткової частини бюджету, представники місцевих громад заявляли про надмірну централізацію бюджетних ресурсів та неефективність політики міжбюджетних трансфертів.

І все-таки: велика в Україні централізація державних фінансів чи цілком нормальна? Що заважає побудові у нашій державі ефективної фінансової системи в умовах децентралізації? Чому центральна влада і влада на місцях та бізнес не можуть прийти до розумного компромісу? І чи можливий взагалі такий компроміс? Можливо, тут має місце «особливий шлях» нашої країни?

Для того, щоб відповісти на це запитання, доцільно, на нашу думку, здійснити моніторинг: як еволюціонувала суспільна свідомість відносно ролі чинника державних фінансів у розвитку національної економіки.

На початку 80-х років американський економіст Артур Лаффер спробував упорядкувати даремні суперечки про те, якими мають бути державні фінанси. Ця логіка була настільки простою, а аргументація нової теорії настільки бездоганною, що її взяла на озброєння адміністрація Рональда Рейгана. Більше того, ідеологія кривої Лаффера стала теоретичною основою нової фінансово-економічної політики США – рейганоміки. Проте спроби її практичного втілення призвели до негативного результату – ліберальна фінансова політика виявилася не в змозі вирішити бюджетні проблеми країни. Зрозуміло, всі ці роки теоретики продовжували будувати економічні моделі з фіскальним фактором, які на практиці майже нічого не давали. Практики ж розуміли, що головне – визначити точку максимуму на кривій Лаффера та ідентифікувати, де ж щодо цієї точки (ліворуч або праворуч) розташовується фактичний рівень одержавлення ВВП. А в цей час українські реформатори, не отримуючи від науки ніяких серйозних і головне однозначних рекомендацій, здійснювали експерименти з вітчизняною фінансовою системою.

Відносно недавно стало остаточно зрозуміло, що концепція фіскальної кривої А. Лаффера потерпає від методичної та теоретичної неповноцінності¹⁵. Зараз питання вже ставиться по-іншому. Первинним елементом державних фінансів є виробник з його ставленням до зростання чи зменшення показника одержавлення ВВП. Залежність між обсягом виробництва і сумарною величиною державних фінансів задається так званою виробничою кривою, яка в більшості випадків повинна мати параболічну форму з відповідною точкою максимуму. Величина ж одержавлення ВВП є добутком обсягу виробництва та податкового навантаження, а отже, фіскальна крива виступає як похідна від утвореної виробничої кривої. Інакше кажучи, все залежить від реакції виробника, а поповнення бюджету – це вже виключно своєрідний технологічний процес.

Схематично цей процес показаний на рис. 3.2.

На перший погляд здається, що розгляд замість однієї кривої двох мало що змінює у вихідній концепції Лаффера. Однак це не так. Справа в тому, що точки оптимального одержавлення ВВП на двох кривих не збігаються і між ними завжди існує деяка розбіжність. Ця розбіжність і є тим новим елементом, який відсутній у класичній теорії Лаффера. Саме на «території» між двома точками фіскального

¹⁵ Детальніше див.: Балацкий Е. В. Анализ влияния налоговой нагрузки на экономический рост с помощью производственно-институциональных функций / Е. В. Балацкий // Проблемы прогнозирования. – 2003. – № 2; Балацкий Е. В. Инвариантность фискальных точек Лаффера / Е. В. Балацкий // Мировая экономика и международные отношения. – 2003. – № 6; Балацкий Е. В. Оценка влияния налоговых инструментов на экономический рост / Е. В. Балацкий // Проблемы прогнозирования. – 2004. – № 4.

оптимуму¹⁶ розігруються всі драматичні події (на рис. 3.2 цей інтервал позначений штрихуванням). У цій фіскальній зоні виявляється глибинне протиріччя між функціями фінансової політики держави. Відповідно, потрапляння фактичного значення показника одержавлення ВВП в «зону фіскальних протиріч» означає, що виробник уже не витримує такого рівня державної фінансової експансії та переходить у режим виробничої рецесії, а бюджет, незважаючи на труднощі виробника, продовжує «жиріти». Істинна проблема будь-якої національної фінансової політики полягає в тому, що фактичне значення показника одержавлення ВВП весь час норовить потрапити до горезвісної «зони фіскальних протиріч».

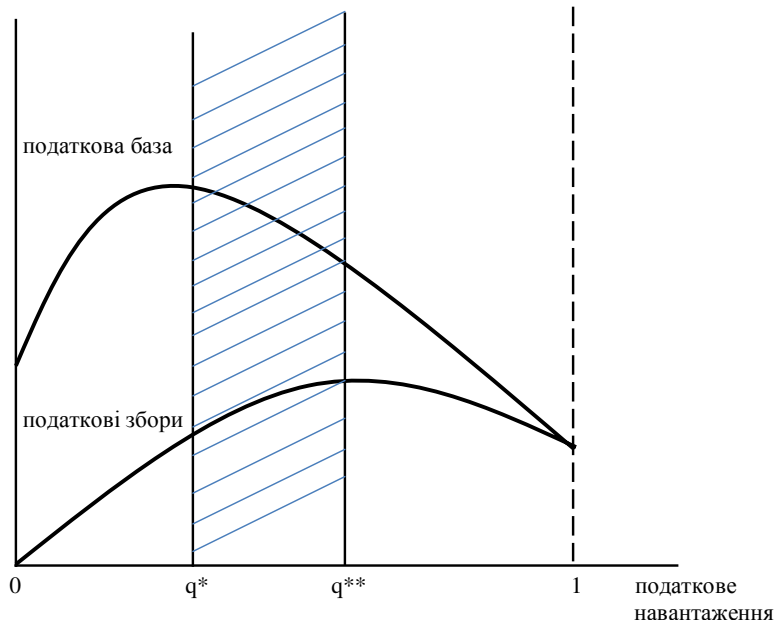


Рис. 3.2. Взаємне розташування виробничої та фіскальної кривих

Примітка. q^* та q^{**} – точки Лаффера 1-го та 2-го роду.

Що ж дає таке розуміння взаємозв'язку економічного зростання і фіскальних вилучень при одержавленні ВВП?

По-перше, воно остаточно розвіює ілюзії щодо можливості формування оптимальної політики державних фінансів. Такої просто не існує. Рішення про зміну рівня державних фінансів приймається або на користь виробника, або на користь державного чи місцевого бюджету. Немає ніяких компромісів.

По-друге, воно підводить до зовсім нового розуміння ефективності фінансової політики, показником якої слугує ширина «зони фіскальних протиріч», що визначається відстанню між двома критичними точками на виробничій та фіскальній кривих. Чим більша ширина цієї зони, тим більший антагонізм між функціями фінансової системи країни і тим менше шансів усунути цей антагонізм.

Світовий досвід державотворення підтверджує, що ніякий навіть найбільш витончений міждержавний аналіз відмінностей у складі державних фінансів, їх величині та способі вилучення не приводить до віднайдення «філософського наріжного каменя» національної фінансової системи, розуміння її успіхів і невдач. Мабуть, має сенс переведення проблеми в поведінкову площину і концентрація уваги на специфіці ментальності та реакції національного виробника, представників центрального уряду й місцевих громад на зміни державних фінансів.

Здійснені економетричні розрахунки для України та США, крім фактичного показника одержавлення ВВП дозволили визначити дві критичні точки, за межами яких починається колапс виробництва та бюджету відповідно¹⁷.

Виявилося, що в США «зона фіскальних протиріч» становила приблизно один процентний пункт. Подібна розбіжність лежить в межах звичайної статистичної похибки. Це означає, що реакція державних фінансів у США на зміну показника одержавлення ВВП майже повністю ідентична реакції виробника, а отже, будь-яке «перекривання клапана» виробнику шляхом фіскального натиску автоматично погіршує бюджетні позиції країни. Яскравим прикладом зазначеної синхронності в русі двох макропоказників

¹⁶ У науковій літературі дані точки отримали назву фіскальних точок Лаффера 1-го та 2-го роду.

¹⁷ Цифровий матеріал даної статті є доповненням розрахунків, здійснених у праці: Балацкий Е. В. Оценка влияния налоговых инструментов на экономический рост / Е. В. Балацкий // Проблемы прогнозирования». – 2004. – № 4.

служе «провальний» 2008 рік, коли темп приросту ВВП США в поточних цінах склав 1,2%, а фіскальних платежів – 1,0%. Проте з урахуванням індексу зростання споживчих цін реальне падіння ВВП склало 1%, а фіскальних платежів – 0,7%. Таким чином фінансова система США володіє надзвичайно високою чутливістю стосовно виробничої динаміки. Це можна перефразувати і так: наповненість американського бюджету залежить не стільки від величини фіскальних вилучень, скільки від величини бази, що оподатковується. Отже, як тільки обсяг виробництва знижується і оподатковувана база зменшується, валяться і державні фінанси країни.

Цей факт має величезне значення. Справа в тому, що стиснення «зони фіскальних протиріч» до нікчемної, важковловимої величини свідчить про високий ступінь гармонізації інтересів державних фінансів та виробника. Відповідно, антагонізм між функціями фінансової політики майже повністю знято. Інакше кажучи, в США діє принцип: що погано (добре) для виробника, то погано (добре) і для державних фінансів країни. Зрозуміло, в такій ситуації вибір ефективної ставки одержавлення ВВП значно спрощується, оскільки держава вже не повинна проводити доволі складну «подвійну» ув'язку інтересів виробників і консолідованого бюджету. Наукові постулати, які підтверджуються американським досвідом, ще раз доводять хибність векторів податкових реформ, основою яких є лише маніпулювання ставками податків. У своїх прогнозах уряду України достатньо орієнтуватися тільки на ментальну реакцію виробника й представників центральної та місцевої влади.

«Зона фіскальних протиріч» в Україні становила 5 відсоткових пунктів, тобто у 5 разів більше, ніж у США. Така величина недвозначно свідчить про своєрідний конфлікт виробничого та бюджетного критеріїв оптимізації фіскального тягаря. У цьому і полягає, мабуть, глибинна відмінність економіки України від економіки США. Якщо в США виробничі інтереси бізнесу і фінансові інтереси держави становлять певну органічну єдність орієнтирів щодо оптимальної величини одержавлення ВВП, то в Україні в наявності їх непримиренне протистояння – що добре для державних фінансів, зовсім недобре для виробника і навпаки.

Цілком очевидно, що за такого стану справ налаштувати раціональним чином фінансову систему держави виявляється просто неможливо. Ніякі маніпуляції з величиною податкових ставок, механізмом адміністрування податків і переформатуванням індикаторів міжбюджетних трансфертів не вирішать проблеми. Про це свідчить і величина фіскального навантаження, яка в певні періоди часу в Україні була навіть нижчою, ніж у США (без урахування єдиного соціального внеску), а в інші роки – не набагато вищою. Таким чином, і з цієї точки зору, теоретична ситуація з державними фінансами в Україні може кваліфікуватися як цілком прийнятна. Однак це не змінювало основного підсумку розвитку – існування в Україні конфлікту між національними інтересами в особі державного бюджету, централізованими грошовими фондами держави, місцевими бюджетами та інтересами національного виробника, який так і не вирішився у 2015 році, коли до керівництва фінансових органів держави були залучені топ-менеджери від бізнесу.

Все сказане вище підводить до логічного запитання: як же вдалося США створити таку ефективну фінансову систему і, власне, чому Україна не може повторити цей фінансовий «подвиг»? Що цьому заважає? Хто винен, що справа не зрушується з мертвої точки більше 20 років?

Насправді проблема полягає не тільки і навіть не стільки у законодавчій і виконавчій владі та її компетентності, скільки в поведінці самого виробника. Справа в тому, що наявність широкої «зони фіскальних протиріч» свідчить про деяку загальмованість менталітету вітчизняного виробника, який є надзвичайно строкатим – від олігархів до дрібних підприємців-фізичних осіб. Наприклад, перевищення в американській економіці граничного фіскального навантаження, яке здатен витримати виробник, сигналізує бізнесу про несприятливий фіскальний клімат, після чого розпочинається таке скорочення виробництва, яке не можна компенсувати ніяким зростанням фіскального навантаження. Саме така безкомпромісна позиція американського виробника не дає американській владі ніякої альтернативи при формуванні розумної фіскальної стратегії. В Україні ж зниження випуску в аналогічній ситуації якщо і відбувається, то настільки слабке, що його легко перекрити невеликим підвищенням податків. Складається враження, що навіть тоді, коли амплітуда фіскального навантаження досягає апогею, вітчизняний виробник продовжує на щось сподіватися і працювати мало не в колишньому режимі. І навіть коли до мінімуму зводиться податкове навантаження, бізнес завжди як законними, так і незаконними шляхами, намагається уникнути сплати податків. Не дивно, що проти такого індиферентного бізнесу фінансова система держави завжди має козирі та не гребує користуватися ними. Розмова ж про витоки і причини такої фіскальної толерантності й менталітету українського виробника передбачає більш глибокий аналіз, ніж лише економічний – вони криються в історії та психології українського народу, а також у недосконалому створеному в попередні роки інституту власності.

Зробимо невелику, але важливу методологічну ремарку. Справа в тому, що всі висловлені твердження базуються на спостереженні за таким статистичними агрегатами, як ВВП, бюджетні ресурси державного та місцевих бюджетів. Однак ми не можемо діагностувати безпосередню причину зменшення ВВП при зміні показника його одержавлення. Тут можливі два її альтернативні варіанти. Перший – випуск продукції дійсно зменшується у зв'язку з падінням підприємницьких мотивів у виробника. Такий ефект може досягатися, зокрема, при вивезенні приватного капіталу за кордон. Другий – випуск продукції зменшується лише на папері (у статистичній звітності), а насправді він може навіть збільшуватися за рахунок зростання частки тіньового обороту. Щоб визначити, що саме було в країні, необхідні додаткові розрахунки масштабу тіньового сектору. Однак у будь-якому разі для бюджету країни не має великого значення це питання – він все одно не отримує відповідних податкових доходів.

Було б неправильно покладати всю провину фіскальних прорахунків держави лише на виробника. У конфлікті завжди винні обидві сторони. І органи фіскальної влади, як центральні, так і місцеві, вносять свою лепту в розхитування української економіки. Так, сьогодні у вітчизняній статистиці фігурують такі показники, як заборгованість з податків у зведений бюджет та заборгованість з відшкодування ПДВ. Це ті гроші, які господарські суб'єкти повинні були заплатити, але не заплатили; або ті гроші, які повинні були б повернутись бізнесу для поповнення обігових коштів. Ці «маленькі» фінансові індикатори дають змогу радикально переглянути політику української фінансової влади. Їх додавання до або віднімання від фактичного рівня одержавлення ВВП дозволяє оцінити номінальне фіскальне навантаження, що дає уявлення про те, скільки держава акумулювала коштів у бюджетах у результаті розподілу та перерозподілу ВВП.

Таким чином, побудова ефективної фінансової системи в Україні блокується ідеологічною та психологічною невідповідністю як виробника, так і органів центральної та місцевої влади, а також небажанням або неусвідомленням необхідності «звуження зони фіскальних протиріч». З огляду на те, що державні фінанси є одночасно і фінансовою, і економічною, і філософською, і психологічною категоріями, змінитися цей стан справ може лише за умови усупільнення менталітету на основі усвідомлення необхідності одержавлення частини ВВП та сприйняття відповідальності за податкові ціни суспільних благ і трансфертних платежів. Сподіватися на швидкі зміни у цьому процесі недоречно, бо, як відомо, ідеологія і психологія швидко не змінюються. Але якщо ми хочемо проводити реформи, то рухатися у цьому напрямі обов'язково потрібно.

Розділ 4

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В СИСТЕМІ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

4.1. Сутнісні детермінанти децентралізації

У сучасних умовах розвитку світової цивілізації особливо гостро стоїть питання подолання просторових асиметрій розвитку, збереження цілісності та суверенності окремих держав. Історія свідчить, що деструктивні тенденції в державах є наслідком відсутності збалансованої влади, яка б максимально враховувала державні й регіональні інтереси, та недостатньо ефективним використанням децентралізації. Децентралізація як демократичний засіб управління забезпечує перерозподіл повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями організації публічної влади із зміщенням акценту на місцевий рівень у частині здійснення гарантованих державою функцій.

Досвід зарубіжних країн та найновіші наукові дослідження дасть змогу виокремити такі передумови успішної імплементації децентралізаційних явищ у систему державного управління: утвердження принципу верховенства права; визнання та гарантії місцевого самоврядування; рівний правовий захист усіх форм власності; демократичне й ефективне виборче законодавство; незалежність, ефективність, доступність і прозорість судової системи, функціонування інститутів адміністративного судочинства; досконалий бюджетний процес та висока фінансова дисципліна; наявність адекватних соціальних стандартів; розвинутий громадський сектор або стійка тенденція до його розвитку.

Децентралізація влади має бути спрямованою на вирішення політико-правових проблем місцевого самоврядування за рахунок розширення повноважень та фінансових можливостей територіальних громад і, відповідно, їхніх представницьких органів із перетворенням місцевого самоврядування на фінансово спроможний, ефективний та відповідальний інститут публічної влади.

Окремі країни пострадянського простору та країни Східної Європи, успішно використавши децентралізацію, домоглися створення оптимальної системи територіального устрою, ефективного місцевого самоврядування, реформування органів державної влади, підвищення якості надання публічних послуг, покращення місцевої інфраструктури.

Так, про результативність децентралізації переконливо засвідчує досвід однієї з найбільш динамічних економік Європи – Словаччини¹, яка, як і Україна, менш ніж два десятиліття назад взагалі не мала інститутів місцевого самоуправління, а фінансові ресурси і більшість повноважень концентрувалися на макрорівні. Централізована система мала значну асиметрію в розподілі ресурсів між різними регіонами, інертність економічної політики місцевої влади, низьку ефективність використання бюджетних коштів, лобізм та високий рівень корупції. Після проголошення незалежної Словацької республіки, країна переглянула співвідношення розподілу повноважень, відповідальності та фінансів між різними рівнями влади. Завдяки комплексу реформ місцеве самоврядування отримало реальну владу і достатні фінансові ресурси для своєї діяльності, що сприяло значному підвищенню ефективності бюджетної системи. Це дало змогу відчутно мінімізувати комплекс вищезазначених проблем та створити умови для якісного динамічного економічного підйому країни. На мікрорівні децентралізація сприяла значному покращенню якості публічних послуг, соціально-економічного становища міст та селищ, розвитку депресивних регіонів, зростанню кількості робочих місць та, відповідно, уповільнення міграційних процесів, обумовлених економічними факторами.

¹ У 1998 р. уряд Словаччини затвердив Концепцію децентралізації [Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.] ; Центр політико-правових реформ. – К., 2012. – 212 с.], яка стала базовим документом, на основі якого було здійснено і здійснюється перерозподіл повноважень, відповідальності та бюджетних фондів між державою, територіальними громадами та територіальними одиницями вищого рівня. Концепція базується на трьох складових: територіальна реформа, в результаті якої було створено другий рівень місцевого самоврядування («краї») і, завдяки якому вирішуються спільні проблеми та реалізуються спільні інтереси громад; адміністративна реформа, яка полягала у вдосконаленні системи органів влади та механізмів їх формування; децентралізація публічного адміністрування та бюджетної системи, яка включає передачу повноважень та відповідальності на рівень місцевого самоврядування, а також адекватного обсягу фінансових ресурсів.

Для українського суспільства серед населення домінує інтуїтивне відчуття процесів децентралізації та бажання змін, що посилюється абсолютно незадовільним рівнем надання публічних послуг, розвитку місцевої інфраструктури, відсутністю досвіду ефективного урядування.

У сучасних дослідженнях з адміністративного права децентралізацією трактують як спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і виконувати власні завдання у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їх діяльність може відбуватись винятково з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і відповідних формах². Децентралізація пов'язана з процесом диспергування функцій, повноважень, ресурсів від центрального управління органам влади на місцях.

На міжнародному рівні децентралізація регламентована Європейською Хартією про Місцеве самоврядування від 15.10.1985 р., в котрій закріплене гарантоване право територіальних спільнот громадян (територіальних колективів) та сформованих ними органів самостійно та під свою відповідальність вирішувати окрему частину публічних справ, діючи в межах конституції та законів відповідної держави.

В Україні вперше децентралізація згадується в Конституції Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 року, у якій зазначалося, що: «не порушуючи єдиної влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, дотримуючись принципу децентралізації».

Посилення уваги до процесів децентралізації пов'язане із необхідністю реалізації Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 р.³, забезпечення організаційно-функціонального супроводу диспергування функцій у рамках Закону України від 4 березня 2015 р. «Про добровільне об'єднання територіальних громад»⁴, потребою вдосконалення організаційно-функціонального та юридичного супроводу Закону України «Про співробітництво територіальних громад»⁵, необхідністю підвищення інституційного потенціалу органів місцевого самоврядування у вирішенні проблем, пов'язаних із:

- погіршенням якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності здійснювати власні і делеговані повноваження;
- зношеністю теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризиком виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів;
- складною демографічною ситуацією (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);
- неузгодженістю місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;
- нерозвиненістю форм прямого народовладдя, неспроможністю членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;
- зниженням рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;
- корпоратизацією органів місцевого самоврядування, закритістю і непрозорістю їх діяльності, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;
- відстороненням місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

З огляду на це для України важливо, щоб децентралізація розглядалася як інструмент системного реформування у сфері регіональної політики та управління регіональним розвитком, як критично важливий чинник консолідації українського суспільства. Науковий імператив дослідження процесів децентралізації підсилюється потребою підвищення ролі місцевих і регіональних громад у розвитку власних територій, забезпеченні ефективного використання місцевих ресурсів, посиленні внутрішньодержавної інтеграції і забезпечення економічної цілісності України.

² Трачук П. А. Децентралізація та проблеми адміністративного самоврядування : підручник [Електронний ресурс] / П. А. Трачук. – Режим доступу : <http://radnuk.info/pidrychnuku/admin-pravo/493-stetsenko/21448-2012-06-23-15-16-44.html>.

³ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року / Постанова КМУ від 6 серпня 2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

⁴ Про добровільне об'єднання територіальних громад / Закон України від 4 березня 2015 року // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 13. – С. 91.

⁵ Про співробітництво територіальних громад / Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 34. – С. 1167.

4.2. Форми та моделі децентралізації

Компаративний аналіз світової практики врядування дає змогу виокремити політичну, адміністративну, фінансову, економічну, екологічну форми децентралізації.

Політична децентралізація передбачає представництво регіонів на центральному рівні, вибори регіональних урядів, розподіл політичної влади, конституційні права регіонального рівня та взаємозв'язок між регіональним та національним рівнем. Політична децентралізація супроводжується розвитком нових політичних партій, створенням місцевих політичних осередків, заохоченням пропагандистських груп. Високий ступінь політичної децентралізації характерні для Німеччини, Швейцарії, Бельгії, Іспанії, Чехії, Португалії, Польщі.

Адміністративна децентралізація реалізується через:

1) деконцентрацію, за якої передаються повноваження з управління, використання коштів та реалізації соціальної політики від центральних органів до вже існуючих чи новостворених органів на місцях, але за умови, що прямий контроль за виконанням цих повноважень ведеться з центру;

2) делегування, яке передбачає наявність напівавтономних місцевих урядів з широким колом повноважень;

3) деволюцію, яка зводиться до передання всіх повноважень у сфері управління, використання коштів та реалізації соціальної політики до регіонального або місцевого уряду.

Зауважимо, що адміністративна деконцентрація базується на зменшенні концентрації виконавчої влади, а не на просуванні місцевих інтересів. Децентралізація базується на визнанні відмінності місцевих та національних інтересів – кожна громада має особливу організацію і функціональну структуру, щоб реалізувати власні інтереси.

Основа децентралізації є подвійною: політична і адміністративна. З політичної точки зору децентралізація є вираженням «демократичності у владі», котра гарантує участь громади в управлінні через місцеві виборні органи. Політична основа децентралізації визнана Європейською хартією про місцеве самоврядування, котра розглядає її як один з демократичних принципів у Європі. З адміністративної точки зору децентралізація апелює до того, що органи, обрані територіальними громадами, повинні найкраще знати місцеві потреби і приймати необхідні рішення щодо їх забезпечення.

Фінансова децентралізація відображає фінансові повноваження органів регіонального рівня і є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади. Фінансова децентралізація збільшує можливості участі місцевої влади в розвитку підконтрольної їй території за рахунок перенесення надходження доходів та здійснення витрат грошових коштів на нижчий рівень уряду, зберігаючи фінансову відповідальність. Складовою фінансової децентралізації є фіскальна децентралізація, котра сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом узгодження видатків органів влади з місцевими потребами, формування більшої частини доходів місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків і зборів, які самостійно встановлюються органами самоврядування.

У світовій практиці виокремлюють два типи моделей фіскальної децентралізації – конкурентну (американську) та кооперативну (німецьку). Конкурентна модель передбачає надання повноважень оподаткування різним рівням влади відповідно до розподілу їх функцій. Для цієї моделі характерний високий ступінь фінансової незалежності та самостійності регіональної влади. Для кооперативної моделі характерна порівняно ширша участь регіональної влади у перерозподілі національного доходу і макроекономічної стабілізації, що веде до більш тісного бюджетного співробітництва регіональних і центральних державних структур, а також підвищена роль регіональної влади у системі розподілу податкових доходів, у тому числі й національних, та активна політика горизонтального бюджетного вирівнювання⁶.

Економічна децентралізація реалізується шляхом приватизації підприємств, які належать державі, або шляхом децентралізованого економічного планування.

Екологічна децентралізація передбачає введення спеціальних норм та правил центральним урядом у використанні земельних, лісових, водних, мінеральних та інших ресурсів.

Наслідком децентралізації є місцева та регіональна автономії. Комуни та регіони отримують право на самоврядування для вирішення проблем місцевого або регіонального значення. Закріплення за органами місцевого самоврядування повноважень здійснюється за принципом, що завдання, які можна успішно виконувати на найнижчому рівні управління (наприклад на рівні муніципалітетів), повинні виконуватися

⁶ Деркач М. І. Моделі фіскальної децентралізації країн світу [Електронний ресурс] / М. І. Деркач. – Режим доступу: <http://www.vestnikdnu.com.ua/archive/201263/3-10.html>.

саме там, а за завдання, що є поза межами невеликого муніципалітету, мають відповідати регіональні органи управління.

За суб'єктами та сферами впливу виокремлюють такі основні форми децентралізації:

- територіальну, яка зводиться до створення органів публічної адміністрації, що здійснюватимуть урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням, тобто органів місцевого та регіонального самоврядування;
- функціональну, за якої незалежним об'єднанням делегується право здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру, зокрема щодо урядування та виконання відповідних функцій у визначених законодавством сферах суспільного життя та згідно із встановленим порядком;
- предметну, котра передбачає розмежування компетенції і конкретизацію повноважень не лише по вертикалі, але й по горизонталі. Вертикальна децентралізація означає чітке визначення порядку прийняття рішень керівними органами різного рівня. Горизонтальна децентралізація передбачає розподіл та визначення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу.

У сучасному світі децентралізація є органічним поєднанням окремих видів децентралізації з елементами централізму. Як правило, вона втілюється у моделях, що враховують історичний досвід і національні традиції певних держав: англосаксонській, континентальній, змішаній, іберійській, радянська (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

Моделі децентралізації

Вид моделі	Країна поширення	Сутнісні ознаки
Англосаксонська	США, Канада, Австралія, Великобританія	Відсутність на місцях повноважних представників центрального уряду, що опікуються місцевими виборними органами. Муніципалітети розглядаються як автономні утворення, що мають повноваження, визначені парламентом.
Континентальна	континентальній Європі, франкомовній Африці, Латинській Америці, Близькому Сході	Базується на поєднанні державного управління на місцях і місцевого самоуправління. Ця модель також характеризується певною підпорядкованістю нижчих ланок вищим.
Іберійська модель	країни Латинської Америки	Управління на місцевому рівні здійснюють обрані населенням представницькі органи і посадові особи місцевого самоврядування (які затверджують органами державної влади).
Змішана	Австрія, Російська Федерація, Федеративна республіка Німеччина	Поєднує у собі ознаки континентальної й англосаксонської моделей.
Радянська	Куба, Китайська Народна Республіка	Усі ради, починаючи з найнижчих, є органами державної влади; відсутність автономних джерел фінансування органів місцевого самоврядування.

Перевагами та позитивними наслідками децентралізації такі: спрощення системи і процедур прийняття рішення завдяки оптимальній структурі управління; іноватизація, адаптивність, прозорість, відкритість, відповідальність реалізації управлінських рішень; наближеність до споживача публічних послуг.

Певними ризиками децентралізації такі: автономізація цілей, амбітність та суперечливість окремих цілей, дезінтеграція діяльності публічної адміністрації щодо надання публічних послуг та прийняття управлінських рішень, ускладнення координації, узгодження цілей, неналежна кваліфікація посадовців, котрі приймають управлінські рішення. Європейська практика демократичного врядування показує, що ці ризики нівелюються тоді, коли децентралізація влади на користь органів місцевого самоврядування не має абсолютного характеру. Так, за місцевими державними адміністраціями, що входять до централізованої системи органів виконавчої влади, повинно бути збережено повноваження щодо контролю за законністю актів місцевого самоврядування та щодо координації діяльності територіальних органів виконавчої влади, котрі не входять до складу місцевих держадміністрацій. Територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади зберігають власні повноваження з огляду на те, що їх функції недоцільно передавати місцевому самоврядуванню з міркувань ефективності реалізації.

Для України найбільший інтерес у контексті адміністративно-територіальної реформи представляє адміністративна децентралізація. Адміністративна децентралізація – це контрольований і впорядкований

процес передачі частини повноважень центру органом влади субнаціонального рівня – регіональним та (або) місцевим. У процесі адміністративної децентралізації обсяг прав нижчих органів влади розшириться в межах, визначених завданнями підвищення ефективності і гнучкості апарату управління, вдосконалення здатності державних органів і муніципальних структур вирішувати питання соціального та економічного регулювання. Адміністративна децентралізація вимагає компетентності і послідовності дій щодо перерозподілу організаційних і фінансових ресурсів між наявними групами управління.

Питання децентралізації влади в Україні тісно пов'язане з розвитком місцевого самоврядування. В демократичній державні інститут місцевого самоврядування забезпечує наближення влади до населення. Місцеве самоврядування дає можливість усунути існуючу певну відчуженість народу від влади, є одним з механізмів суттєвого розширення прав і свобод кожного громадянина.

4.3. Децентралізація як інструмент забезпечення територіального економічного розвитку та формування нових центрів відповідальності

У процесі децентралізації мова повинна йти не про посилення управлінської вертикалі у регіонах та на місцях, а про формування нової «географії центрів відповідальності» та забезпечення територіального економічного розвитку. Тому, змінюючи модель управління в Україні з акцентом на посилення ролі місцевого самоврядування, важливо вирішити проблеми у двох сферах: територіальній (об'єднання територіальних громад) та сфері міжмуніципального співробітництва.

Процеси укрупнення базового рівня адміністративно-територіального устрою відбулися практично в усіх європейських країнах. Зокрема, починаючи ще з 1950 р. загальна кількість органів місцевого самоврядування в Європі скоротилась майже на 40 тис.⁷ Мотивація здійснення таких реформ, окрім політичних факторів, базувалась на збалансуванні цілей економічної ефективності надання суспільних послуг і забезпечення демократії на місцевому рівні, тобто участі громади в управлінні їх територією. Теоретично із збільшенням розміру громади збільшуються економічні вигоди від ефекту від масштабу, проте знижується рівень впливу громади на прийняття рішень, а відповідно управління віддаляється від мешканців.

З огляду на те, якщо завдання децентралізації лежить у площині розширення економічного потенціалу органів місцевого самоврядування для реалізації покладених на них завдань, то варто говорити про укрупнення територіальних громад. Пріоритет збереження невеликих муніципалітетів у європейських країнах дав змогу досягнути цілей забезпечення взаємозв'язку між населенням і владою, а оперативні завдання місцевого значення вирішуються шляхом формування проміжних структур міжмуніципального співробітництва.

Загалом серед країн Європи виокремлюють дві узагальнені схеми об'єднання територіальних громад: північноєвропейську, в рамках якої відбувалось формування крупних муніципалітетів (Швеція, Англія та ін.), та південноєвропейську – із об'єднанням громад у відносно невеликі муніципалітети (Франція, Італія та ін.). Відповідно, сформувалися різні за розміром і повноваженнями муніципалітети: у Швеції середній розмір громади становить 34 тис. мешканців, в Данії 55 тис., в Англії – 120 тис., у деяких землях Німеччини (напр., Північній Рейн-Вестфалії) реформи привели до збільшення середнього розміру муніципалітету до 45 тис. мешканців⁸.

Відома лауреатка Нобелівської премії з економіки Еліно́р Остро́м сформулювала ряд принципів, дотримання яких дасть змогу вирішити проблеми територіального управління як з позицій оптимальності, так і збереження демократичності, зокрема⁹:

- місцеві громади можуть ефективно управляти суспільними ресурсами, а якість громадського користування ресурсами залежить від особливостей кожної громади та її здатності до саморегулювання;
- результати створення суспільних благ залежать не стільки від форми власності, скільки від набору правил, який регламентує створення і використання суспільних благ. Тому формування таких передумов повинно базуватися на інституціоналізації соціальних норм громад, які є ефективними не

⁷ Kosek-Wojnar M., Surówka K. Podstawy fi nansów samorządu terytorialnego / M. Kosek-Wojnar, K. Surówka. – Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN, 2007. – S. 26.

⁸ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.] ; Центр політико-правових реформ. – К., 2012. – 212 с.

⁹ Данилишин Б. Чи замінить децентралізація цілісність державної регіональної політики в Україні [Електронний ресурс] / Б. Данилишин. – Режим доступу : http://ukr.lb.ua/news/2015/07/20/311395_chi_zaminit_detsentralizatsiya.html.

тільки для формування кооперативної поведінки, але також заохочують до кооперативної поведінки в тривалій перспективі;

- децентралізація влади та прийняття рішень стає можливою і доцільною, якщо в її здійсненні зацікавлені всі учасники процесу, інтереси користувачів суспільних ресурсів узгоджені, якість життя населення покращується.

У процесі формування моделі децентралізованого управління в Україні важливими є питання, які стосуються визначення допустимого рівня децентралізації, розподілу сфер відповідальності між різними управлінськими рівнями та закріплення джерел їх фінансування. Так, для досягнення цілей ефективного управління рівень децентралізації може бути різним, а його вибір залежить від таких складових, як доходи на душу населення, диференціація доходів між населенням і регіонами, професійність місцевих управлінських кадрів тощо. Очевидно, що для України як країни з низьким рівнем доходів на душу населення надто високий рівень децентралізації не сприятиме розвитку.

Слід зазначити, що навіть для країн з високим рівнем доходів на душу населення допустимий рівень децентралізації є обмеженим. Зокрема, вважається, що за надмірної децентралізації міжмуніципальні та міжрегіональні зовнішні ефекти не можуть бути врахованими, а також не реалізується економія від масштабу. Водночас за низького рівня децентралізації спостерігається зниження ефективності при забезпеченні громад суспільними благами, що стримує економічне зростання. Сучасні дослідження свідчать, що у країнах з високим рівнем доходів на душу населення середній рівень децентралізації стимулює вищі темпи довгострокового економічного зростання, ніж низький та високий рівні. Показником високого рівня децентралізації є частка місцевих видатків на рівні більш як 45% загальних урядових видатків, середнього рівня – 30–45%, а низького рівня – менш як 30%. В Україні частка місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) у зведеному бюджеті за 2014 р. становила лише 22,2%, а за прогнозними даними на 2015 р. – лише 18,1%¹⁰.

Через різноманітність виявів суспільного життя, його закономірну непередбачуваність, а також притаманний суб'єктивний фактор у процесі впровадження адміністративно-територіальної реформи виникатимуть очікувані і неочікувані наслідки децентралізації. На нашу думку, найбільш потенційні ризики децентралізації адміністративно-територіального устрою будуть пов'язані з процесами регіоналізації системи влади в Україні і дещо менші – із передачею повноважень органам місцевого самоврядування субрегіонального і локального рівнів.

До основних груп ризиків у процесі здійснення адміністративно-територіальної реформи ряд вітчизняних та зарубіжних аналітиків відносять:

- перегляд меж адміністративно-територіальних одиниць з подальшим їх укрупненням з метою забезпечення їх фінансової спроможності відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Неефективність механізмів, закладених у законодавчих та нормативних актах, вже призводить до затягування процесу формування спроможних громад. Також певним викликом у цій ситуації є етнічний фактор, оскільки ряд регіонів і областей України мають виразний категоричний поліетнічний характер. Поділ на адміністративно-територіальні одиниці за новими критеріями може наразитися на супротив національних громад у разі, якщо нові межі громад і районів порушать баланс існуючих інтересів;
- послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування за реалізацією повноважень, які будуть передані виконавчим органом місцевих рад, що ускладнюється слабкістю інститутів громадського суспільства. Негативним наслідком цього може стати зростання порушень законодавства в процесі діяльності органів місцевого самоврядування;
- загострення проблем бюджетної системи в питаннях недостатності коштів на місцевому рівні та загрози зриву фінансування повноважень органів місцевого самоврядування, неспроможності місцевих органів самостійно та відповідально використовувати кошти, поглиблення диспропорції економічного і соціального розвитку територій та намагання центральної влади зберегти контроль за розподілом коштів;
- зниження якості муніципального управління та легітимності прийнятих рішень, що зумовлене низьким рівнем професійності (компетентності) муніципальних менеджерів та службовців загалом, а також недосконалою системою добору до депутатського корпусу органів місцевого самоврядування;
- утвердження в регіонах партикуляристських тенденцій ідей, претензій у сфері політичних та економічних інтересів, які суперечать загальнополітичним інтересам.

Для нівелювання цих ризиків територіальні громади повинні працювати над нарощуванням економічного потенціалу територій.

¹⁰ Бюджетна та податкова децентралізація 2015/ Презентаційні матеріали швейцарсько-українського проекту DESPRO/ Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, 2015.

4.4. Економічний базис децентралізації

Перетворення децентралізації на інструмент розвитку та підвищення конкурентоспроможності територіальних громад залежить від наявного економічного базису – матеріальних та фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Конституція України (ст. 142) до матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування відносить рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, позикові кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, об'єкти спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Провідне місце в структурі матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування займає комунальна власність. Поняття комунальної власності вперше на законодавчому рівні було введено Законом України «Про власність» від 7 лютого 1991 р. і на той час комунальна власність (або відповідно до Закону – власність адміністративно-територіальних одиниць) розглядалася як різновид державної власності (ст. 31 Закону). Конституція України 1996 р. визначає комунальну власність як самостійну форму власності, суб'єктами якої є територіальні громади села (кількох сіл у разі добровільного об'єднання у сільську громаду їх жителів), селища, міста, району в місті.

До складу комунальної власності входить: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частка в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, місцеві енергетичні системи, громадський транспорт, системи зв'язку та інформації, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування, майно, передане у комунальну власність іншими суб'єктами власності, та будь-яке інше майно, рухомі та нерухомі об'єкти, які за правом власності належать територіальним громадам, а також кошти, отримані від відчуження об'єктів права комунальної власності.

Рухоме і нерухоме майно, інші об'єкти права комунальної власності громадського користування, які мають важливе значення для життєзабезпечення села, селища, міста, задоволення потреб територіальної громади та для збереження історико-культурних об'єктів, визначаються територіальною громадою як об'єкти виключного права комунальної власності. До об'єктів виключного права комунальної власності, зокрема, можуть бути віднесені: землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, пасовища, сінокоси, набережні, парки, міські ліси, сквери, бульвару, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів), а також землі, надані для розміщення будинків органів державної влади й органів місцевого самоврядування; землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення; річки, водойми та їх береги; кладовища; пам'ятки історії та архітектури; природні ландшафти та заповідники; інші об'єкти, перелік яких встановлює територіальна громада або відповідна рада. Об'єкти виключного права комунальної власності не можуть бути відчужені у будь-який спосіб, а їх перелік встановлюється статутом територіальної громади.

Територіальна громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування володіє, користується і розпоряджається належним їй на основі права комунальної власності рухомим і нерухомим майном, коштами та іншими об'єктами з метою забезпечення надання необхідних громадських послуг. Територіальна громада як власник комунального майна може здійснювати з об'єктами комунальної власності будь-які господарські операції, передавати їх у постійне або тимчасове користування фізичним та юридичним особам, здавати в оренду, вносити як частку до статутного фонду підприємств та акціонерних товариств, продавати, купувати, використовувати як заставу, приватизувати, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів комунальної власності, що приватизуються або передаються у користування та оренду. Органи місцевого самоврядування з метою забезпечення умов для надання громадських послуг на належному рівні можуть продавати, купувати, резервувати земельні ділянки, здавати їх в оренду, використовувати як заставу, передавати їх як внески до статутних фондів (капіталів) акціонерних товариств, товариств з обмеженою відповідальністю, кооперативів, фінансово-кредитних установ та інших підприємств і організацій.

Інституційно можливості бюджетної децентралізації закріплені ст. 75 Бюджетного кодексу України¹¹ щодо самостійного формування місцевих бюджетів; ст. 77, яка регламентує незалежне від термінів прийняття державного бюджету затвердження місцевих бюджетів до 25 грудня року, що передуює плановому; ст. 74, згідно з якою спрощено процедури надання місцевих гарантій та здійснення місцевих запозичень від міжнародних фінансових організацій шляхом запровадження принципу «мовчазної згоди»

¹¹ Бюджетний кодекс в редакції від 01.09.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page8>.

при погодженні таких операцій з Мінфіном, ст. 16 надано право здійснювати місцеві зовнішні запозичення усім містам обласного значення, ст. 78 надано право самостійного вибору установи (в органах Казначейства чи установах банків) з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ; встановлено єдині нормативи відрахувань загальнодержавних податків (податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств) за кожною ланкою бюджету (ст. 64, 66, 69, 69-1); відмінено індикативне планування Мінфіном показників місцевих бюджетів та доведення їх до місцевих бюджетів; передбачено формування єдиного кошика доходів загального фонду; розширено перелік джерел доходів загального фонду; замінено систему балансування доходів і видатків місцевих бюджетів принципово новою системою вирівнювання податкоспроможності територій. Тобто можна стверджувати, що на інституційному рівні передбачено зміни, які забезпечать реалістичність бюджетної децентралізації.

Фінансові ресурси територіальної громади за своєю структурою включають: а) кошти місцевого бюджету; б) позабюджетні кошти місцевого самоврядування; в) кошти комунальних підприємств. Місцеві бюджети розробляють, затверджують і виконують відповідні органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення). Районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм.

Доходи місцевих бюджетів мають бути достатніми для ефективного здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування та формуються, по-перше, за рахунок власних джерел (місцеві податки і збори), що відповідає вимогам Європейської Хартії місцевого самоврядування, ст. 9 якої прямо передбачає, що принаймні частина коштів місцевого самоврядування повинна надходити за рахунок місцевих зборів і податків. До доходів місцевих бюджетів зараховуються закріплені доходи, тобто закріплені законом загальнодержавні податки, збори та інші обов'язкові платежі. До дохідної частини місцевих бюджетів можуть входити кошти з державного бюджету, які передаються з метою надання фінансової підтримки місцевого самоврядування з боку держави, яка гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. Мінімальні розміри місцевих бюджетів мають визначатися на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановленого законом. Фінансова допомога місцевому самоврядуванню з боку держави може здійснюватися у формі дотації або субвенції. Кошти державного бюджету, що передаються у вигляді дотацій, субвенцій, розподіляються обласними радами між районними бюджетами і бюджетами міст обласного значення у розмірах, необхідних для формування дохідних частин не нижче мінімальних розмірів місцевих бюджетів, визначених законом, а також використовуються для фінансування з обласного бюджету спільних проектів територіальних громад. Кошти обласного бюджету, передані державою у вигляді дотацій, субвенцій, зараховуються до районних бюджетів і розподіляються районними радами між місцевими бюджетами.

До дохідної частини місцевого бюджету включаються кошти, необхідні для фінансування витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів виконавчої влади.

Сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями їх використання. Розмір і цільове спрямування видатків, які здійснюються органами місцевого самоврядування на потреби територіальних громад, визначаються видатковою частиною місцевих бюджетів, яка включає видатки поточного бюджету (спрямовуються на фінансування установ і закладів, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань) і видатки бюджету розвитку (спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних із здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних з розширенням відтворенням).

Очевидно, що децентралізація управління неможлива без передачі на місця повноважень і зобов'язань у фінансовій сфері, тобто без фіскальної децентралізації.

Інституційно можливості фіскальної децентралізації закріплені ст. 75 Бюджетного кодексу України¹² щодо самостійного формування місцевих бюджетів; ст. 77, яка регламентує незалежне від термінів

¹² Бюджетний кодекс в редакції від 01.09.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page8>.

прийняття державного бюджету затвердження місцевих бюджетів до 25 грудня року, що передує плановому; ст. 74, згідно з якою спрощено процедури надання місцевих гарантій та здійснення місцевих запозичень від міжнародних фінансових організацій шляхом запровадження принципу «мовчазної згоди» при погодженні таких операцій з Мінфіном, ст. 16 надано право здійснювати місцеві зовнішні запозичення усім містам обласного значення, ст. 78 надано право самостійного вибору установи (в органах Казначейства чи установах банків) з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ; встановлено єдині нормативи відрахувань загальнодержавних податків (податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств) за кожною ланкою бюджету (ст. 64, 66, 69, 69-1); відмінено індикативне планування Мінфіном показників місцевих бюджетів та доведення їх до місцевих бюджетів; передбачено формування єдиного кошика доходів загального фонду; розширено перелік джерел доходів загального фонду; замінено систему балансування доходів і видатків місцевих бюджетів принципово новою системою вирівнювання податкоспроможності територій. Тобто можна стверджувати, що на інституційному рівні передбачено зміни, які забезпечать реалістичність бюджетної децентралізації.

Фактично питання бюджетної забезпеченості місцевої влади є важливим як для здійснення розподілу повноважень між різними органами влади в контексті адміністративної складової реформи, так і в процесі реалізації територіальної реформи. Формування громади, районів та регіонів має базуватися на принципах економічної самодостатності.

У процесі фіскальної децентралізації громада стає фактичним господарем своєї території, а для того, щоб вона була здатною забезпечити виконання своїх завдань, вона повинна володіти відповідним обсягом фінансових ресурсів, які необхідні для покриття власних витрат. Принцип фінансової самостійності є головним для формування місцевого самоврядування.

Оскільки громада є територіальною основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування, то в процесі її формування доцільно враховувати її податковий потенціал.

Податковий потенціал характеризує потенційну можливість території щодо акумуляції податкових надходжень і використовується для податкового планування, для пошуку шляхів зменшення тінізації економіки. Виходячи з адитивної властивості податків, податковий потенціал можна розрахувати за допомогою методу прямого рахунку, основою якого є розрахунок суми податків за кожним видом податку:

$$ППП_i = \sum_{k=1}^n ПБП_k \times R_k / 100\%, \quad (4.1)$$

де $ППП_i$ – податковий потенціал i -ої території; $ПБП_k$ – податкова база k -го податку; R_k – гранична ставка k -го податку; n – кількість податків.

Фактично зібрані податки та обов'язкові платежі до бюджетів регіонів характеризують їх реальну податкоспроможність. Порівняння податкового потенціалу з податкоспроможністю адміністративно-територіальних одиниць дозволяє виявити резерви збільшення доходів місцевих бюджетів. Нині в Україні спостерігається значна диференціація за рівнем фінансової спроможності регіонів, податкова база більшості з яких є недостатньою для самостійного виконання покладених на місцеву владу функцій.

Доходи бюджетів органів місцевого самоврядування формуються за рахунок місцевих податків та зборів, відрахувань від загальнодержавних податків та зборів та трансфертів.

Місцеві податки та збори є основою місцевого самоврядування в розвинених країнах. Зокрема, місцеві податки утворюють близько 60% прибуткової бази місцевих органів влади в Німеччині, 48% – у Швейцарії, 38% – в Італії, 45% – в Австралії, 44% – в Норвегії, в структурі доходів місцевих бюджетів України місцеві податки та збори складають лише 8%¹³.

Згідно із Законом України від 28.12.2014 р. № 71 внесено низку змін до Податкового кодексу України в питаннях місцевих оподаткування. Відповідно до цих змін з 1 січня 2015 р. до місцевих податків належать податок на майно та єдиний податок, до місцевих зборів – збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір. Податок на майно складається з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортного податку та плати за землю.

Нове бюджетне та податкове законодавство дає кожній громаді, яка здатна взяти на себе зобов'язання, можливість їх профінансувати й виконати, як і передбачено Європейською хартією місцевого самоврядування. Бюджети сіл, селищ, міст районного значення в результаті адміністративної реформи отримують 100% акцизного податку, податку на майно, єдиного податку, збору за паркування, туристичного збору, плати за надання адміністративних послуг, рентної плати за користування надрами

¹³ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.] ; Центр політико-правових реформ. – К., 2012. – 212 с.

місцевого значення, плати за ліцензії та за державну реєстрацію, адміністративних штрафів та штрафних санкцій, дивідендів, місцевих позичок та плати за видачу місцевих гарантій, власних доходів бюджетних установ. Також ці бюджети отримують 80% екологічного податку замість 35%, 90% коштів від продажу земель несільськогосподарського призначення та інші доходи. Об'єднані територіальні громади отримують 60% податку на доходи фізичних осіб, 10% податку на прибуток приватного сектору, 100% державного мита.

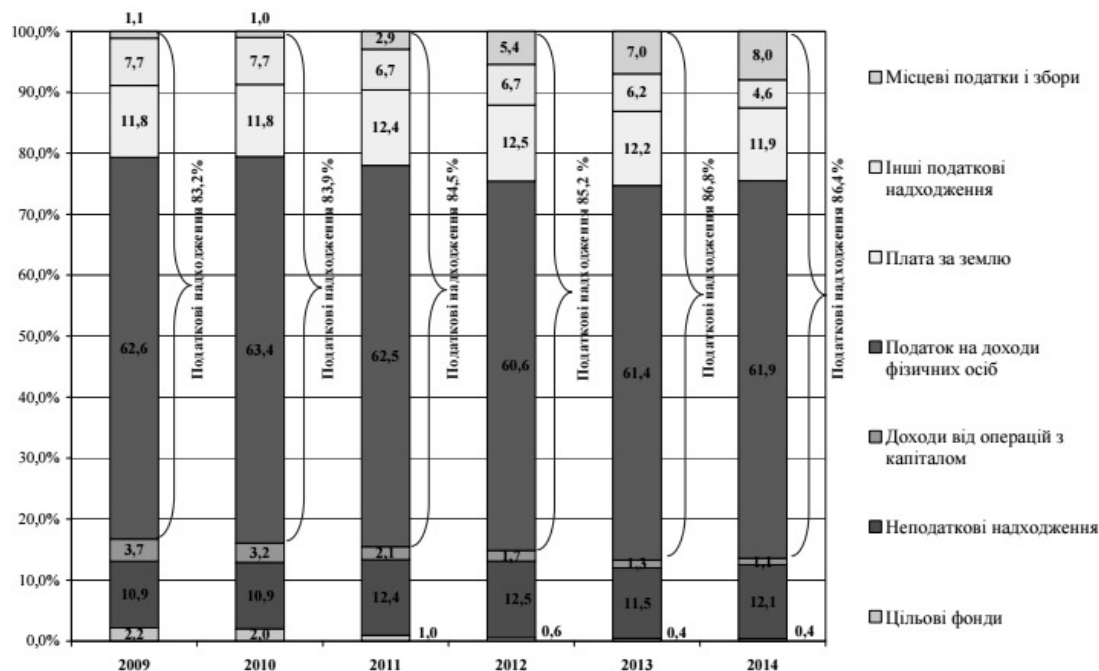


Рис. 4.1. Структура доходів місцевих бюджетів

Примітка. Наведено на основі інформації Міністерства фінансів України¹⁴.

Альтернативним джерелом фінансування місцевого економічного розвитку можуть бути також місцеві запозичення. Залежно від способу здійснення запозичень розрізняють такі їх основні форми:

- кредити, що залучаються від банківських та інших фінансових установ на умовах строковості, поворотності та платності, в результаті яких виникають боргові зобов'язання органів місцевого самоврядування як позичальників або гарантів, для фінансування відносно недорогих та короткострокових проєктів;
- облігаційні позики, що передбачають емісію муніципальних облігацій і використовуються для фінансування довгострокових капіталовкладень;
- вексельні позики, що передбачають емісію короткострокових казначейських векселів та казначейських зобов'язань, які використовуються для покриття дефіциту місцевого бюджету поточного року;
- взаємні позики органів місцевого самоврядування, зокрема ті, які здійснюються комунальними банками взаємного кредитування (взаємними муніципальними банками) для покриття тимчасових касових розривів;
- казначейські позики, які здійснюються за рахунок тимчасово вільних коштів державного або регіонального бюджету для покриття короткострокових касових розривів.

Згідно з Бюджетним Кодексом України позики місцевим бюджетам здійснюються за рахунок фінансових ресурсів Єдиного казначейського рахунка на покриття тимчасових касових розривів або на суми невиконання у відповідному звітному періоді розрахункових обсягів кошика доходів місцевих бюджетів. Такі позики можуть бути короткостроковими (до 3 місяців) і середньостроковими. Відповідні позики надаються без нарахування відсотків на тіло позики.

Вітчизняний ринок місцевих позик є надзвичайно чутливим до макроекономічної ситуації і відзначається низькою інституційною спроможністю органів місцевого самоврядування самостійно здійснювати місцеві запозичення, обмеженістю доходів бюджетів розвитку, за рахунок яких здійснюється

¹⁴ Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2014 рік / Зубенко В. В., Самчинська В. І., Рудик А. Ю. ; ІБСЕД, проєкт «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи». – К. : USAID, 2015. – 77 с. – С. 54.

погашення основної суми місцевого боргу, що знижує можливості здійснювати запозичення; використання залучених коштів на фінансування переважно проєктів, ефект від реалізації яких безпосередньо не приводить до збільшення доходів місцевих бюджетів у майбутньому.

Незважаючи на позитивні інституційні трансформації у сфері створення спроможних територіальних громад, є невирішеними такі питання: врегульованості взаємовідносин між центром і органами місцевого самоврядування з розподілу повноважень, відповідальності; розширення бази оподаткування; подолання асиметрій територіального розвитку та диференціація економічних потенціалів територій; критеріїв вибору фінансування проєктів розвитку територіальних громад, розробки паспортів інвестиційної привабливості територій, що гальмує пошук потенційних інвесторів для вирішення соціально-економічних проблем розвитку територіальних громад, подолання бар'єрів (економічних, податкових, адміністративних) для зміцнення економічного потенціалу, економічного зростання територій, розвитку підприємництва. Першочергової уваги потребують малі (депресивні) села, в яких відсутня будь-яка інфраструктура та спостерігаються явища знелюднення та соціально-економічного занепаду. Відповідно, реалізацію адміністративно-територіальної реформи необхідно здійснювати з урахуванням проблем малих сіл.

Для вирішення цих проблем за децентралізації необхідно орієнтуватися на максимально можливе ефективне забезпечення населення суспільними благами. Для цього необхідно встановити тісний взаємозв'язок між ресурсами територіальної громади, які формуються в рамках локальних відтворювальних циклів (фінансові, матеріальні, адміністративні, духовні, людські, природні) і напрямками їх використання через систему планування розвитку територіальних громад. Відповідно, локальна ресурсна база має відображатися у місцевих бюджетах шляхом розширення їх доходної бази за рахунок податків на нерухоме майно, прибутку, що генерується місцевою економікою, єдиного податку від створення суб'єктів підприємництва. Для зміцнення ресурсного потенціалу територіальних громад необхідно сприяти збільшенню зайнятості сільського населення шляхом державної підтримки розвитку підприємництва; вирівнювати умови життєдіяльності міського і сільського населення, формувати комплексну систему підприємств, установ та організацій, які надаватимуть необхідні послуги сільському населенню; сприяти підвищенню рівня доходів сільського населення; удосконалювати систему загальнообов'язкового пенсійного страхування працівників сільського господарства. Креативними напрямками підприємництва для територіальних громад можуть бути: екокемпінг з екскурсіями і майстер-класами; квести; виготовлення автентичних меблів, виробів із соломи, лози, сувенірів з гальки, деревини, елементів декору для присадибних ділянок з гіпсу або полімерного каменю; інтерактивний музей фізичних ефектів і експериментів; прогулянки на квадроциклах, дельтапланах, вільних від роботи конях; зелений туризм; вирощування і продаж екологічно-чистої продукції.

У процесі здійснення децентралізації влади та в контексті подолання асиметрій територіального розвитку потребує удосконалення механізм територіального планування, зокрема формування в межах адміністративно-територіальних утворень Генеральних планів, комплексних схем забудови територій, перспективних схем розвитку територій. Це створить реальні ресурсні можливості для управління територіальними громадами своєю територією, земельними ресурсами, комунальним майном тощо і забезпечить базу для вирішення соціально-економічних, інфраструктурних, соціально-побутових, екологічних та інших проблем територіальних громад.

НОВА ПАРАДИГМА МУНІЦИПАЛІЗАЦІЇ У СВІТОВІЙ ЕКОНОМІЧНІЙ СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

5.1. Муніципалізація як засіб забезпечення національної ідентичності

Сучасні тенденції розвитку людської цивілізації характеризуються низкою інтеграційних процесів, серед яких найбільш масштабними є процеси глобалізації, регіоналізації та муніципалізації, що характеризуються різновекторністю та мають зрівноважити дестабілізуючий і руйнуючий вплив на стабільність та цілісність загальносвітової і національних систем сил протилежного спрямування.

Проблеми глобалізації і регіоналізації стали провідними темами наукових досліджень останнього десятиріччя. Однак поза сферою наукового пошуку опинилося дослідження процесів, що протікають на первинних рівнях територіальної ієрархії національних утворень та одержали в авторській інтерпретації назву «муніципалізація». Вичленування зазначеної загальносвітової тенденції дасть змогу доповнити картину архітекτονіки світової системи XXI ст. та відшукати важелі забезпечення її антикризового розвитку.

Системний аналіз генезису становлення і розвитку адміністративно-територіального устрою більшості європейських країн, США, Канади, Австралії дозволяє стверджувати, що муніципалізація – це процес посилення організаційної і правової автономії та ресурсного зміцнення муніципальних утворень, що має забезпечити національну ідентифікацію країн в умовах глобалізації та регіоналізації. Виявами муніципалізації є такі: інституціоналізація адміністративно-територіального устрою на первинному рівні; трансформація кількісних і якісних характеристик громадських послуг, що надаються населенню на муніципальному рівні, на основі реалізації принципу субсидіарності; впровадження сучасних технологій управління місцевим розвитком на засадах муніципального менеджменту; корпоратизація муніципальних утворень; зростання питомої ваги бюджетів місцевого самоврядування в консолідованих бюджетах країн; створення національних та наднаціональних систем політичного та економічного захисту автономії муніципальних утворень; зростання потенціалу внутрішньодержавних та міждержавних зв'язків між муніципальними утвореннями. Зазначені вияви муніципалізації не є відособленими, а взаємообумовлені, взаємопереплетені та доповнюють один одного.

Відповідно до законів функціонування динамічних організацій, якими є національні утворення: «Організація, що розвивається, прагне до стабільності». Невід'ємним атрибутом стабільності економічного, соціального й політичного розвитку держави є інституціоналізований адміністративно-територіальний устрій на первинному рівні, що характеризується такими ознаками: життєздатністю базових адміністративно-територіальних одиниць, що володіють достатніми ресурсами для розвитку; відповідністю базових адміністративно-територіальних одиниць принципам децентралізації влади та демократизму; повсюдністю розвитку інститутів ринкової інфраструктури в розрізі адміністративно-територіальних утворень. Інституціоналізація адміністративно-територіального устрою характерна як для розвинутих країн, так і для країн системної трансформації, з тою відмінністю, що в країнах з перехідною економікою відбувається паралельне формування інститутів ринкової економіки та інститутів державності, що визначають динаміку й спрямованість ринкової трансформації. Вказаний процес відбувся або відбувається сьогодні на основі проведення адміністративно-територіальних чи муніципальних реформ. Так, дореформений адміністративно-територіальний устрій країн Скандинавії, Франції, держав постсоціалістичного табору характеризувався: надмірним подрібненням адміністративно-територіальних одиниць; відсутністю повноцінного місцевого самоврядування; нерозвинутістю економічної бази розвитку основних адміністративно-територіальних утворень. Реформування адміністративно-територіального устрою на первинному рівні як вияв муніципалізації спрямовується на: формування муніципальних утворень – базових адміністративно-територіальних одиниць, що є суб'єктами економічних, соціальних і політичних відносин та спроможні конкурувати на національному й регіональному рівнях – на основі ресурсної та управлінської інтеграції населених пунктів; трансформацію моделі управління розвитком територіальних спільнот базового рівня на засадах менеджменту; створення умов для становлення трикутника партнерства «влада – бізнес – громада»; формування економічної бази для застосування

економічних регуляторів підтримки розвитку бізнесу органами місцевого самоврядування. Аналіз трансформаційних процесів на муніципальному рівні в країнах Європи дав змогу за глибиною цього процесу виокремити три групи країн: 1) країни, що здійснили адміністративно-територіальну реформу (Швеція, Франція, Польща, Угорщина, Латвія, Болгарія); 2) країни, що перебувають у стані адміністративно-територіальної трансформації (Росія); 3) країни, що зберегли пострадянський адміністративно-територіальний устрій (Україна, Білорусь).

Загальною тенденцією трансформації моделі управління розвитком базових територіальних утворень у світі є відхід від європейської консервативної правової системи та імплементація принципів американської системи управління, що базується на технологіях менеджменту¹. Саме цей процес є центральним виявом муніципалізації, що дає змогу забезпечити адекватність розвитку муніципальних утворень в умовах динамічного зовнішнього середовища, оскільки в умовах глобалізації необхідним є ситуаційний підхід до управління територіальними громадами. Технології муніципального менеджменту спрямовуються на реалізацію стратегій розвитку муніципальних утворень, що деталізують та посилюють загальнонаціональні стратегії розвитку країн. Сьогодні муніципальний рівень набуває характеру полігону реалізації управлінських, економічних та соціальних інновацій.

Дотримання прав і свобод місцевого самоврядування в розрізі забезпечення його максимальної автономії є об'єктом постійного моніторингу з боку національних урядів, органів національної безпеки, органів Європейського Союзу, НАТО, інших міжнародних організацій. Створення умов для повноцінного розвитку місцевого самоврядування є одним з критеріїв інтеграції держав до європейських та північноатлантичних структур.

Корпоратизація муніципальних утворень як зріз муніципалізації спрямовується на використання їх потенціалу як систем, що за своєю суттю є корпораціями. Так, у країнах Західної Європи більшість муніципалітетів мають статус корпорацій, що функціонують як повноправні суб'єкти ринкової економіки з метою отримання економічного ефекту для територіальної громади. В цьому контексті цікавим є досвід Франції, в якій практикується об'єднання комун – створення асоціацій місцевого самоуправління (комунальних синдикатів), що мають статус юридичних осіб, засновниками яких є комуни. Корпоратизація виступає однією з ефективних технологій антикризового управління та муніципального фінансового менеджменту.

Фінанси місцевих органів влади за темпами свого розвитку перевищують темпи зростання централізованих фінансових ресурсів. За оцінками експертів у країнах Європи та США питома вага місцевих бюджетів у консолідованих державних бюджетах щороку зростає на 0,5–0,7%, що є свідченням ресурсного зміцнення базових адміністративно-територіальних одиниць. У структурі бюджетів місцевого самоврядування зростає частка місцевих податків та доходів, одержаних від економічної діяльності муніципальних утворень (доходи від прибуткових муніципальних організацій, випуск муніципальних цінних паперів, участь в акціонерному капіталі корпорацій тощо)².

Дотримання прав і свобод місцевого самоврядування в розрізі забезпечення його максимальної автономії є об'єктом постійного моніторингу з боку національних урядів, органів національної безпеки, центральних органів ЄС, НАТО, інших міжнародних організацій. Створення умов для повноцінного розвитку місцевого самоврядування є одним з критеріїв інтеграції держав до європейських та північноатлантичних структур.

Характерно, що муніципальні утворення багатьох країн стають суб'єктами міжнародних політичних, економічних та культурних відносин. За оцінкою Ради Європи, за останнє десятиріччя підписано та реалізовується понад вісім тисяч договорів про співпрацю в різних сферах між базовими територіальними спільнотами європейських країн, особливо в рамках функціонування інститутів єврорегіонів та міст партерів³. Двосторонні та багатосторонні зв'язки між муніципалітетами стали засобом взаємообміну технологіями муніципального управління в рамках процесу трансферту управлінських інновацій.

В міру розвитку місцевого самоврядування в нашій країні зростає інтерес вітчизняних теоретиків та практиків до аналізу його функціонування за кордоном. Дослідження багатовікового досвіду становлення самоврядного управління територіями, особливо в розвинутих країнах світу, дає можливість використати найкращі нароби в цій галузі в процесі становлення самоврядування в Україні. Звичайно, тут мова не може йти про повне перенесення тої чи іншої системи місцевого самоврядування на український ґрунт, оскільки Україна, як і будь-яка інша держава, має свої історичні традиції, ментальні, політичні, соціально-економічні особливості, які й визначатимуть умови формування місцевого самоврядування.

¹ Монастирський Г. Л. Модернізаційна парадигма управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня : моногр. / Г. Л. Монастирський. – Тернопіль : Економічна думка, 2010. – 464 с.

² Циммерманн Х. Муніципальні фінанси : учебник / Х. Циммерманн. – М. : Дело и Сервис, 2003. – С. 126.

³ Офіційний сайт Асоціації міст та громад України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua>.

Практична реалізація намірів України щодо інтеграції з ЄС, необхідність реального дотримання вимог Європейської Хартії місцевого самоврядування вимагає забезпечення відповідності муніципального управління європейським моделям організації управління територіальними спільнотами низового рівня. Ця проблема є особливо актуальною з огляду на об'єктивну необхідність проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи.

Для вивчення особливостей перебігу муніципалізації в окремих країнах необхідним є проведення порівняльного аналізу існуючої практики управління розвитком муніципальних утворень в країнах Європи. В основу такого аналізу можна покласти декілька індикаторів, які визначають характер і особливості муніципалізації (табл. 5.1).

Таблиця 5.1

Індикатори для оцінки рівня муніципалізації національних економічних систем

Індикатори	Зміст індикатора	Параметри для аналізу
Домінуюча теорія місцевого самоврядування	Концептуальні засади функціонування місцевого самоврядування в країні, які визначають його місце у реалізації влади, джерелом якої є народ	<ul style="list-style-type: none"> • конституційні засади місцевого самоврядування; • місце територіальної громади у реалізації місцевого самоврядування
Модель розподілу влади між центром та територіями	Характер розмежування повноважень між центральними органами державної влади та органами місцевого самоврядування, що визначає вектор спрямованості владного впливу	<ul style="list-style-type: none"> • ступінь централізації та децентралізації влади в країні; • рівень відповідальності місцевих органів влади; • роль центральних органів влади у фінансуванні місцевих видатків
Територіальна основа реалізації муніципального управління	Характеристика управлінської спроможності базового рівня адміністративно-територіального устрою країни з позиції забезпечення комплексного розвитку муніципальних утворень	<ul style="list-style-type: none"> • величина первинної територіальної громади за площею та чисельністю населення; • можливість об'єднання територіальних громад різних населених пунктів в єдину громаду
Модель реалізації функцій місцевого самоврядування	Рівень зовнішнього управлінського та ресурсного втручання в процес реалізації функцій та повноважень місцевого самоврядування щодо забезпечення економічного й соціального розвитку муніципальних утворень	<ul style="list-style-type: none"> • ступінь самостійності місцевих органів влади у визначенні стратегічних орієнтирів розвитку муніципального утворення та виборі шляхів їх досягнення; • рівень дотаційності бюджетів місцевого самоврядування за рахунок трансфертів з бюджетів вищого рівня
Побудова організаційних структур муніципального управління	Ознаки, які визначають тип організаційної структури представницької та виконавчої ланок місцевого самоврядування	<ul style="list-style-type: none"> • гнучкість та мобільність організаційних структур управління; • застосування функціонального та програмно-цільового підходу до побудови організаційних структур муніципального управління; • управлінська спроможність представницького органу місцевого самоврядування
Можливості застосування інструментарію муніципального менеджменту	Існування потенційних засад реалізації управлінського підходу до забезпечення комплексного розвитку муніципальних утворень на засадах менеджменту	<ul style="list-style-type: none"> • наявність інституційних бар'єрів використання інструментарію муніципального менеджменту; • ресурсна здатність економічної основи місцевого самоврядування в розрізі її матеріальної та фінансової складових; • сформованість методологічної бази застосування технологій муніципального менеджменту

Аналіз теоретичної основи функціонування місцевого самоврядування в країні слід проводити з позиції визначення рівня вияву ознак основних теорій місцевого самоврядування, що намагаються дати відповідь на питання про характер влади, яку територіальна громада здійснює самостійно та безпосередньо або через органи місцевого самоврядування: державницької, громадівської та муніципального дуалізму (табл. 5.2).

Одним з основних питань місцевого самоврядування є питання обсягу повноважень. Практичне вирішення цієї проблеми відбувається в процесі реалізації моделі функціональної взаємодії «центр-місцевість», дослідження якої має особливе значення для співставлення систем муніципального управління в країнах Європи.

Теорії місцевого самоврядування та приклади їх вияву в країнах Європи

Теорії	Приклади прояву в країнах Європи
Державницька теорія місцевого самоврядування	<ul style="list-style-type: none"> існування органів місцевого самоврядування на регіональному рівні в Польщі (воєводські сеймики), Франції (генеральна рада департаменту та окружна рада округу), Україні (районні та обласні ради); жорстка регламентація функціонування органів місцевого самоврядування в Білорусі та Росії; обмеження повноважень обшин в Німеччині виключно законодавчим рамками
Громадівська теорія місцевого самоврядування	<ul style="list-style-type: none"> визнання громади первинним суб'єктом місцевого самоврядування в конституціях Франції, Німеччини, Швеції, України; високий рівень самостійності комун в Швеції, Фінляндії та Норвегії, що реалізують виключно питання місцевого значення; формування асоціативних комунальних структур в Франції
Теорія муніципального дуалізму	<ul style="list-style-type: none"> розмежування повноважень органів місцевого самоврядування в Франції та Україні на власні та делеговані; налагоджена система державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Польщі та Німеччині

Джерело: Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування. – Хмельницький : Поділля, 1999. – С. 303; Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / за ред. А. Ткачука. – К. : Заповіт, 1998. – 187 с.

Як уже зазначалося, в практиці Європейських країн використовуються різні моделі взаємодії органів місцевого самоврядування та центральних органів влади, що зумовлюється різним ступенем самостійності місцевих органів влади. Здебільшого вони визначаються устроєм держави (федеративний чи унітарний). Найпоширенішим є підхід, за яким виокремлюють:

а) модель відносної автономії. Типовими характеристиками цієї моделі є такі: незалежність місцевого самоврядування, свобода дій у встановлених законодавством межах, обмежений контроль місцевої влади з боку центральних органів, висока роль місцевих податків у формуванні місцевих бюджетів. За цієї моделі наявна нерівність у вартості, продуктивності й якості надання послуг у різних муніципальних утвореннях. Модель найбільш яскраво простежується в країнах Скандинавії, особливо у Швеції.

Швеція є типовим прикладом «моделі відносної автономії» в розподілі повноважень з надання послуг між центром і місцевістю. Обов'язки з надання послуг розподілені на всіх рівнях врядування (табл. 5.3).

Таблиця 5.3

Розподіл повноважень між центром та місцевістю в Швеції

Муніципалітет	Округ	Країна
Соціальний добробут; обов'язкове навчання; житлове будівництво; ліквідація відходів; пожежна охорона; відпочинок, спорт; охорона здоров'я і навколишнього середовища; мистецтво; вулиці і парки; цивільна оборона; забезпечення водою і електрикою; планування будівництва; місцеві і регіональні комунікації	Медична допомога; служба охорони здоров'я; позастанційне медичне обслуговування; державні лікарні; приватні клініки; охорона здоров'я; стоматологія; психіатричні лікарні; піклування про розумово відсталіх; місцеві і регіональні комунікації; поновлення в професійних правах	Державна безпека; оподаткування; вища освіта; дорожньо-транспортний контроль; енергетичне забезпечення; надання соціальних пільг; соціальне страхування

Джерело: Матеріали Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики і місцевого самоврядування.

В організації обслуговування населення у Швеції дотримуються таких принципів: локальності, який передбачає чітку взаємодію місцевого керівництва і населення, що користується його послугами; рівноправності, що підтверджує рівність громадян в отриманні послуг; неприбутковості, який вимагає відповідності цін на послуги їх собівартості; відсутності спекуляції, тобто недопущення участі органів місцевого самоврядування в примітивному бізнесі. Характерними рисами шведської моделі є подвійне управління розвитком територіальних спільнот з боку державних і окружних Рад, які мають одну географічну зону дії, але різні функції, широка участь кооперативного сектору у виробництві і наданні послуг. Найбільш відчутною вона є у ринку житлово-будівельних послуг, комунальному обслуговуванні муніципального житлового фонду, ритуальних послугах. Як суб'єкт ринку послуг кооперативи формують асоційовані форми підприємництва (об'єднання, спілки), які визначають умови створення демократичної моделі організаційно-економічного механізму ринку, через механізм угод з муніципалітетами дають змогу останнім забезпечити надання соціально-значимих видів послуг (догляд за перестарілими та інвалідами), послуг пралень, гаражів з ремонту автомобілів;

б) модель представництва. За цієї моделі місцева влада є продовженням або органом центральної влади, функції місцевої влади детально регламентовані в законодавстві, характерним є високий ступінь контролю діяльності на місцях, існує невисока відповідальність за прийняття рішень на місцях, домінуюча роль центру у фінансуванні місцевих видатків, а також більший рівень витрат на надання послуг, вища ефективність і справедливість у забезпеченні послугами, можуть використовуватись неурядові організації для надання послуг під контролем центральних органів. До моделі представництва тяжіє система місцевого самоврядування Великобританії, Люксембургу, Ісландії.

Пошуки економії у наданні послуг спонукали уряд М. Тетчер розглядати різні варіанти вирішення цієї проблеми. Уряд був сильно орієнтований на ринок і запропонував засоби, за якими би послуги надавалися через приватний сектор. Так, зокрема, Законом про місцеве самоврядування (1988 р.) було рекомендовано місцевим органам влади укласти контракти або запропонувати приватним компаніям забезпечити такі служби, як збирання відходів, прибирання приміщень, обслуговування шкіл, землекористування та засоби перевезення (транспорт). З 1991 р. до цих послуг було додано керівництво спорудами для спорту та відпочинку⁴.

Модель, за якої органи місцевого самоврядування використовують приватний сектор для надання послуг, залишаючи за собою лише пропонування послуг і контроль за їх наданням, дала змогу органам місцевого самоврядування бути представниками центрального уряду (звідси «модель представництва»). Слід зазначити, що модель представництва покладається на належний розвиток організаційної бази приватного сектору для надання послуг. Якщо ця база не розвинута, то застосовувати модель представництва і підтримувати відповідний рівень послуг складно.

в) модель взаємодії. Їй властиві: не формальний, а реальний розподіл влади на центральну і місцеву, підтверджений чітким розподілом фінансових та юридичних повноважень; спільна відповідальність обох рівнів влади у прийнятті рішень; поєднання місцевих джерел податків з дотаціями центрального уряду; використання урядових та неурядових організацій для надання послуг. Ця модель переважає в країнах Західної Європи та Японії⁵. Так, японські органи місцевого самоврядування виконують як власні, так і делеговані з центрального уряду обов'язки з надання послуг. Місцеві органи самоврядування виконують такі функції: забезпечення громадської законності і порядку (місцеві суди, поліція); забезпечення охорони здоров'я та добробуту, заходів з покращення побутових умов, функціонування приватних клінік, санаторіїв, виправних установ, організація надання ритуальних послуг, охорона навколишнього середовища; забезпечення інфраструктурних функцій (дороги, мости, водні шляхи, транспорт, портові басейни, дамби та причали), землекористування, водних і каналізаційних можливостей; забезпечення газом і електрикою; утримання парків і площ; забезпечення надання освітніх послуг та послуг закладів культури (школи, лабораторії, дослідницькі заклади, бібліотеки, гімназії, театри, музеї, галереї мистецтв).

У Німеччині, наприклад, общини вирішують такі основні питання: загальна безпека муніципального утворення; питання громадянства, організація прописки (реєстрації), паспортні справи; запис актів цивільного стану; промисел (місцева промисловість); будівництво, зокрема будівництво та утримання місцевих доріг, парків, скверів, кладовищ, шкіл, лікарень, будинків престарілих, спортивних та інших соціальних установ; охорона здоров'я та санітарія; регулювання вуличного руху; реєстрація автотранспортних засобів та справляння податку на автотранспортні засоби; водне право та культура землеробства; проведення виборів у бундестаг і ландстаги; соціальна робота з молоддю; охорона історичних пам'яток; статистика; лісове, рибне господарство; постачання водою, електроенергією, газом, теплом; каналізація, очищення стічних вод, вивіз сміття, пожежна охорона, місцевий пасажирський транспорт; планування розвитку території з виокремленням житлових, промислових та інших зон. Питання діяльності общини поділяються на власні та делеговані державою, і вичерпного переліку власних питань у законі немає. Община вирішує всі місцеві громадські завдання на свій розсуд, дотримуючись в обов'язковому порядку лише законодавчих приписів, спосіб виконання обов'язків община вибирає на свій розсуд. Якщо ресурсів виявляється недостатньо, то ці функції виконує район. Таким чином, застосовується принцип не жорсткого розподілу повноважень, а субсидіарності. У Німеччині склалася певна практика розподілу повноважень місцевого самоврядування на власні та делеговані (табл. 5.4). Цікаво, що в рамках власних повноважень виокремлюють повноваження обов'язкові та добровільні. Перелік обов'язкових повноважень встановлюється органами земель, вони виконуються щодо засобів місцевого самоврядування. Добровільна компетенція визначається радою комуни. Наприклад, гарантоване постачання громадян водою, енергією – обов'язкова функція, визначена законодавством.

⁴ Муніципальний менеджмент: підручник / А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський, О. П. Дудкіна; за ред. А. Ф. Мельник. – Тернопіль, 2013. – 363 с.

⁵ Ачкасов В. А. Опыт местного самоуправления на Западе / В. А. Ачкасов // Правоведение. – 1998. – № 4. – С. 45.

Повноваження общини в Німеччині

Власні повноваження	Делеговані повноваження
<ul style="list-style-type: none"> • муніципальне управління; • школи і освіта; • культура; • соціальний захист (будинки престарілих, молодіжні гуртожитки); • охорона здоров'я; спорт і туризм; • ветеринарна служба; • електро-, газо-, водопостачання, каналізація, утилізація відходів; • планування, міське будівництво, управління нерухомістю; • промисловість; • транспорт; • охорона навколишнього середовища 	<ul style="list-style-type: none"> • правопорядок, громадська безпека; • будівельний нагляд; • охорона пам'яток; • промислове право; • контроль за цінами; • реалізація соціальних законів (сприяння житловому будівництву, матеріальна допомога); • страхування; • цивільна оборона, зокрема захист від стихійних лих, катастроф; • охорона здоров'я (транспортування хворих, рятувальні служби).

Джерело: Экономика муниципального сектора : учеб. пособие / под ред. А. В. Пиккулькина. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – С. 105.

Територіальні громади різних населених пунктів у Франції, Польщі, Німеччині, Швеції мають право на територіальне об'єднання з метою формування спільних органів місцевого самоврядування та консолідації управлінських зусиль для забезпечення комплексного розвитку муніципального утворення⁶. В Україні, відповідно до Конституції, територіальна основа функціонування місцевої громади обмежена населеними пунктами, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, окрім добровільного об'єднання жителів кількох сіл⁷.

Іншим підходом у дослідженні моделей організації управління, який відображений у науковій літературі, є історико-національний. За цим підходом виокремлюють: англосаксонську, континентальну (французьку) та радянську модель⁸.

Для англосаксонської (дуальної) моделі (Австралія, Великобританія, Канада, США) характерні такі риси: автономність органів місцевого самоврядування у межах наданих їм повноважень; відсутність підпорядкованості органів місцевого самоврядування вищого рівня органам місцевого самоврядування нижчого рівня та органам державної влади; відсутність на місцях представників центральної влади; виборність мерів та деяких інших посадових осіб; непрямий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. Англосаксонська є найстарішою моделлю місцевого самоврядування, проте за сучасних умов великого поширення вона не набула.

У більшості країн (континентальна Європа, франкомовна Африка, Латинська Америка, Близький Схід) поширена континентальна (французька) модель місцевого самоврядування. Для неї характерні такі ознаки: поєднання прямого державного управління на місцях та місцевого самоврядування; більш жорсткий контроль місцевої адміністрації за діяльністю органів місцевого самоврядування, який у деяких країнах набуває форм прямої адміністративної опіки; певна ієрархічна підпорядкованість різних рівнів місцевого самоврядування; можливість органів місцевого самоврядування брати участь у здійсненні державної влади на загальнонаціональному рівні; чітке розмежування функцій представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування; можливість надання виконавчим органам місцевого самоврядування деяких державних повноважень; поєднання прямих та непрямих виборів під час формування органів місцевого самоврядування різних рівнів.

Радянська модель місцевого самоврядування на сучасному етапі суспільного розвитку не є поширеною. Вона була притаманна передусім для СРСР. Нині вона зберігається в тому чи іншому вигляді у В'єтнамі, Китаї, КНДР та на Кубі. Окремі риси радянської моделі місцевого самоврядування зберігаються в деяких країнах СНД. Для цієї моделі притаманні такі риси: заперечення принципу поділу влади і проголошення принципу повновладдя представницьких органів (рад) на відповідних територіях; визнання цих органів місцевими органами державного управління; ієрархічна підпорядкованість органів місцевого самоврядування нижчого рівня органам місцевого самоврядування вищого рівня; формальна підпорядкованість виконавчих органів представницьким та їхнє реальне домінування на місцях; збереження подвійної підпорядкованості виконавчих органів радам та органам державного управління вищого рівня.

⁶ Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / за ред. А. Ткачука. – К. : Заповіт, 1998. – 187 с.

⁷ Конституція України. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.

⁸ Ачкасов В. А. Опыт местного самоуправления на Западе / В. А. Ачкасов // Правоведение. – 1998. – № 4. – С. 43–48.

За ступенем автономії місцевих колективів і визнання місцевих свобод вчений Р. Драго виокремлює чотири моделі місцевого самоврядування: федералізму, самоуправлінську, децентралізовану і централизовану⁹.

Аналіз відмінностей у характері та сутності реалізації функцій муніципального управління в країнах Європи дає змогу виокремити дві принципово відмінні моделі: патерналістську та самоврядну.

Модель патерналізму (від латинського «paternus» – батьківський) виникла у сфері трудових відносин наприкінці XIX – початку XX ст. в зарубіжних країнах як форма повної соціальної опіки робітників з боку підприємницьких структур. Найбільшого поширення ця модель набула на фірмах Японії. Перенесена на радянський ґрунт у контексті управління розвитком первинних територіальних утворень ця модель виявилася як спосіб державницького утримання базових територіальних спільнот. Інерційність цієї моделі частково простежується до сьогодні в Росії, Молдові, Білорусі, Україні. Найяскравіше вияв цієї моделі характеризує коефіцієнт дотаційності, що визначає частку державних дотацій у загальному обсязі доходів місцевого самоврядування.

Альтернативною до патерналістської моделі реалізації функцій муніципального управління є самоврядна модель. За цієї моделі центральним елементом місцевого самоврядування виступає територіальна громада, яка безпосередньо чи через обрані нею органи місцевого самоврядування здійснює вирішення місцевих проблем та реалізацію місцевих інтересів, що підкріплено власними економічними ресурсами. Саме ця модель закладена в Європейській Хартії місцевого самоврядування, що встановлює шляхи розвитку місцевого самоврядування в сучасній Європі. В її основу покладено принцип субсидіарності, за яким питання, які можна вирішувати на низових рівнях управління, немає сенсу передавати наверх. Місцевим спільнотам, за Хартією, передається якомога більше управлінських завдань щодо соціального й економічного розвитку територій. Самоврядна модель реалізації функцій місцевого розвитку притаманна більшості країн ЄС^{10, 11}.

З позиції реалізації самоврядної моделі муніципального управління цікавим є досвід Польщі. У цій державі за гмінним, повітовим та воєводським рівнями самоврядування закріплено чітко визначені функції, за належне виконання яких вони несуть відповідальність. Усі щаблі місцевого самоврядування є реально незалежними, формуючи представницькі органи самоврядування, які мають свої виконавчі структури. Польська держава повністю передала функції із забезпечення соціально-економічного розвитку територій на місця. На рівні повітів та гмін не існує органів державного управління. Лише у воєводстві є воєвода, який признається президентом та керує своїм малочисельним апаратом. Воєвода є представником центральної виконавчої влади в регіоні й здійснює контрольні-наглядові функції за діяльністю органів місцевого самоврядування. Якщо він вважає, що певне їх рішення порушує законодавство, то може його призупинити. Самоврядні органи мають право опротестувати рішення воєводи в адміністративному суді. Взаємовідносини між рівнями місцевого самоврядування в Польщі будуються на засадах партнерства, врахування спільних інтересів та дотримання стратегічних орієнтирів соціально-економічного розвитку території^{12, 13}.

Оцінка процесу муніципалізації в країнах Європи за індикатором моделі реалізації функцій муніципального управління показує, що чим меншою є частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів, тим вищим є рівень залежності органів місцевого самоврядування від загальнодержавних податків і зборів та державних трансфертів, що вказує на вищий рівень державного патерналізму в сфері муніципального управління (табл. 5.5). Згідно з Європейською Хартією місцевого самоврядування, місцеві податки й збори повинні складати принаймні частину (бажано, переважну) доходів місцевих бюджетів. Як бачимо з табл. 5.5, найвищий рівень державного патерналізму відповідає низькій фіскальній самостійності місцевих бюджетів і характерний для України, Великобританії, Болгарії, Латвії.

Фінансові ресурси територіальних спільнот низового рівня, основу яких складають місцеві бюджети, є головним забезпечуючим фактором стабільності місцевого самоврядування.

В Республіці Польща пошук ефективної моделі фінансування гмін ведеться ще з 1990 р., коли було прийнято відповідний закон. Аналіз доходів гмін показує, що вже в 1999 р. місцеві податки і збори в дохідній базі місцевого бюджету склали 33,5%. Основна частка їх припадала на місцевий податок на нерухомість, що обумовлюється його стабільністю та можливістю прогнозування надходжень на довгостроковий період. 24,7% доходів місцевих бюджетів становили відрахування від загальнодержавних податків і зборів, 25,4% – загальна субвенція та 14,3% – спеціальні державні субвенції. Загальна субвенція

⁹ Ачкасов В. А. Опыт местного самоуправления на Западе / В. А. Ачкасов // Правоведение. – 1998. – № 4. – С. 45.

¹⁰ Bennet R. Territory and administration in Europe / R. Bennet. – London : Printer, 1989.

¹¹ Deante B. Local government reorganization in Western democracies / B. Deante. – London : SAGE, 1998.

¹² Gorzym-Wilkowski W. Zarys ekonomiki gminy / W. Gorzym-Wilkowski, A. Miszczuk. – Lublin : Norbertinum, 1999. – 254 s.

¹³ Wojciechowski E. Samorząd teretorialny w warunkach gospodarki rynkowej / E. Wojciechowski. – Warszawa : PWN, 1997. – 150 s.

складається з чотирьох компонентів: субвенції на виконання власних повноважень у сфері освіти, інвестиційної субвенції, субвенції на фінансове вирівнювання, субвенції на поточні видатки. Цільові субвенції – це субвенції на фінансування завдань гміни згідно із законодавством, на фінансування власних програм гміни та на виконання делегованих державою повноважень. Всі субвенції визначаються за чітко встановленим параметричним формульним механізмом (наприклад, освітня субвенція розраховується за формулою, що враховує 21 чинник)¹⁴. Позитивною рисою цієї системи міжбюджетних відносин є її стабільність та неможливість для центрального уряду змінювати основні параметри в законах про бюджет. Ще однією відмінною від України характеристикою системи фінансових ресурсів гмін є те, що державні субсидії спрямовуються з центрального бюджету до бюджету гмін, минаючи рівень воєводства та повіту, що дає змогу уникнути суб'єктивності та протекціонізму при розподілі державних коштів. Звичайно, що низові територіальні спільноти Польщі теж стикаються з фінансовими труднощами, але гнучкість фінансової системи цієї держави дозволяє здійснювати оптимальний і оперативний перерозподіл фінансових ресурсів між рівнями бюджетної системи, що дає змогу забезпечити надійну фінансову підтримку виконання органами місцевого самоврядування власних та делегованих державою функцій і повноважень.

Таблиця 5.5

Частка місцевих податків і зборів у доходах бюджетів первинних суб'єктів місцевого самоврядування зарубіжних країн

Країна	Частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів, %	Країна	Частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів, %
Австрія	34	Швейцарія	70
Бельгія	37	Люксембург	60
Україна	3	Норвегія	58
Чехія	28	Польща	28
Данія	73	Португалія	39
Фінляндія	45	Словаччина	19
Франція	38	Іспанія	47
Німеччина	35	Швеція	69
Італія	29	Великобританія	17
Болгарія	11	Латвія	7

Джерело: Циммерманн Х. Муниципальные финансы : учебник / Х. Циммерманн. – М. : Дело и Сервис, 2003. – 352 с.

Останні комунальні реформи Швеції (1991–1992 рр.) значно зміцнили фінансову автономію комун, засади якої були закладені ще в 1862 р. Основні джерела доходів комун такі: місцеві податки; розподілені загальнодержавні податки; загальні та цільові державні субсидії; платежі за надані послуги; муніципальні позики. Особливістю шведської моделі місцевого самоврядування є значна частка місцевих податків у структурі доходів комун, яка може сягати 60% доходів місцевих бюджетів¹⁵. Сьогодні місцеві податки в Швеції стягуються лише у формі прибуткового податку, який справляється населенням комун, тобто податковою базою цього податку є зарплата та пенсійні доходи громадян. Значна частка (біля 55%) прибуткового податку з громадян у структурі податкових надходжень комун розглядається у Швеції як важлива гарантія фінансової автономії первинних територіальних утворень та компенсується високим рівнем соціальних гарантій громадян, надання яких значною мірою визначило назву шведської моделі соціально-економічної системи – шведський соціалізм. Державні субсидії у Швеції спрямовуються на фінансове вирівнювання комун різної податкоспроможності. Фінансові аспекти функціонування місцевого самоврядування були основними в ході проведення комунальних реформ, що дало змогу виробити ефективний механізм фінансування надання населенню громадських послуг високої якості.

Відповідно до принципу організаційної автономії місцевого самоврядування, закладеного в Європейській Хартії місцевого самоврядування, орган місцевої представницької влади повинен мати можливість самостійно визначати свою власну внутрішню структуру, яка б відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Діючи в межах закону, орган самоврядування не підпорядковується іншим органам, а будь-який адміністративний контроль за його діями можливий лише для забезпечення законності і конституційних принципів місцевого самоврядування¹⁶. В Україні

¹⁴ Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / за ред. А. Ткачука. – К. : Заповіт, 2000. – 187 с.

¹⁵ Там само.

¹⁶ Європейська хартія про місцеве самоврядування // Віче. – 1993. – № 7. – С. 33–39.

формування представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування жорстко регламентується законом, що часто призводить до утворення шаблонних негнучких управлінських структур на місцевому рівні, які не відповідають особливостям території. Застосування переважно галузевого, а не функціонального підходу в процесі формування виконавчих органів місцевого самоврядування на низовому рівні не дозволяє сконцентрувати діяльність з реалізації окремих управлінських функцій для забезпечення управління розвитком первинних адміністративно-територіальних утворень як систем в рамках окремих підрозділів. Так, аналіз організаційної структури виконавчих органів міських рад обласних центрів України показує, що в ній домінують підрозділи, утворені за галузевою ознакою: управління транспорту, житлово-комунального господарства, торгівлі, промисловості.

З позиції формування органічних організаційних структур місцевого самоврядування потребує вивчення досвід Німеччини, моделі організаційного забезпечення муніципального управління якої розрізняються залежно від земель, що дає змогу врахувати територіальні специфіки муніципалітетів. Виокремлюють такі типи місцевого самоврядування в Німеччині: південнонімецький, північнонімецький, магістратський, тип управління з посиленням бургомістром, самоуправління нових федеральних земель. Особливістю Німеччини є те, що управління муніципалітетами може здійснюватися за різними схемами: мер–рада; мер–рада–адміністратор; рада–адміністратор; управління комісіями; збори громадян. Так, за використання моделі «рада–адміністратор» рада наймає професійного менеджера для практичного керівництва апаратом управління. Рада визначає економічну й соціальну політику, а адміністратор її реалізує. За цієї схеми мер виконує представницькі функції^{17, 18}.

Сучасна система територіальної організації влади у Швеції обумовлена формою її державного устрою як унітарної щодо децентралізованої держави і включає три рівні управління: загальнодержавний, регіональний та місцевий (державна – лен (ландстинг) – комуна). Відносна децентралізація влади виявляється в тому, що на первинному (комунальному) та вторинному (регіональному) рівнях існує змішана модель управління – поєднання прямого державного управління із широким фінансово та організаційно автономним місцевим самоврядуванням. Комуна має право самостійно обирати конкретну організаційну модель місцевого самоврядування, серед яких у Швеції найбільш поширеними є секторна, територіальна та функціональна моделі. Специфікою цієї держави є те, що органи державної виконавчої влади, що діють на рівні комун, не втручаються в діяльність органів місцевого самоврядування, а займаються реалізацією різнопланових державних чи регіональних програм, спрямованих на ефективізацію економічного й соціального розвитку певної території. Кожен з рівнів управління має свої чітко визначені функції, які не перетинаються. У Швеції забезпечено формування максимально автономної первинної адміністративно-територіальної одиниці, що взаємодіє з вищими управлінськими рівнями виключно на правових й фінансово-економічних засадах¹⁹.

Індикатор можливості застосування інструментарію муніципального менеджменту в діяльності органів місцевого самоврядування вказує на формування передумов до зміни управління розвитком територіальних спільнот низового рівня, яке базується на адміністративно-управлінській реалізації владних повноважень та нормативно-правових актів органами місцевого самоврядування, на управління, що ґрунтується на принципах менеджменту. Це обумовлює перебудову організаційних структур управління і організації муніципального управління в зарубіжних країнах, що виявляється в дебіюрократизації управлінського апарату та впровадженні адаптивних принципів функціонування місцевих органів влади.

Узагальнення досвіду муніципалізації в країнах ЄС вказує на те, що в цих державах застосовується комплексний підхід до використання спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту. Це дає змогу максимально задіяти існуючі резерви розвитку муніципальних утворень на основі формування гнучкої моделі управління. Сьогодні між країнами ЄС відбувається взаємообмін технологіями муніципального управління в рамках процесу трансферту управлінських інновацій²⁰.

¹⁷ Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / за ред. А. Ткачука. – К. : Заповіт, 2000. – 187 с.

¹⁸ Gorzym-Wilkowski W. Zarys ekonomiki gminy / W. Gorzym-Wilkowski, A. Miszczuk. – Lublin : Norbertinum, 1999. – 254 s.

¹⁹ Кравченко В. В. Основи муніципального менеджменту: навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик, І. М. Салій ; за ред. В. В. Кравченка. – К. : Атіка-Н, 2003. – 304 с.

²⁰ Муниципальное управление : справочное пособие / В. В. Иванов, А. Н. Коробова. – М. : ИНФРА-М, 2006. – 718 с.

5.2. Функціональна трансформація муніципального господарства як реакція на посилення тенденції муніципалізації

Важливим у контексті дослідження тенденцій муніципалізації є вивчення особливостей муніципального господарства в країнах з розвинутою економікою, оскільки в процесі становлення та розвитку його національної моделі корисним є досвід саме цих країн як орієнтир для модернізації вітчизняної муніципальної економіки. Крім того, необхідно враховувати, що значення муніципальної економіки в процесі вирішення соціальних та економічних проблем зростає, а її функції змінюються в міру становлення нової економіки.

Дослідження муніципальної економіки в країнах з розвинутою економікою показало, що її межі, масштаби та функціональне навантаження не є консервативними, а перебувають у процесі перманентної трансформації під впливом як внутрішньонаціональних, так і глобальних економічних, соціальних та політичних чинників. Так, починаючи з 1950-х рр. муніципальна економіка у Європі зазнала низки змін з урахуванням реалізації концепції становлення держави загального добробуту. Пізніше виникла потреба у додатковій трансформації як реакції на глобалізаційні та інтеграційні тенденції, особливо у зв'язку з поглибленням співпраці в рамках ЄС. Оцінка змісту та спрямованості цих реформ дає змогу виокремити чотири етапи реформування муніципального господарства в країнах Західної Європи: коригування кількості адміністративно-територіальних одиниць, організаційні реформи, фінансові реформи та функціонально-процедурні реформи.

Під час першої хвилі реформ шляхом об'єднання була скорочена чисельність муніципалітетів на основі припущення, що ефективне й результативне надання послуг на місцях вимагає більших територіальних утворень, аби уникнути надлишковості та одержати економію, обумовлену зростанням масштабів виробництва. Найбільшого поширення ці процеси набули у скандинавських країнах та Великобританії. У результаті консолідації виникли нові територіальні форми муніципального господарства: округи з надання послуг, ради мікрорайонів і спеціалізовані округи. Організаційні реформи передбачали зміну внутрішньої структури муніципальних утворень здебільшого під значним впливом центральної влади. Вони включали: посилення ролі мерів та рад; надання процесові прийняття рішень більш відкритого, публічного й демократичного характеру; розширення участі громадськості у прийнятті рішень; запровадження обов'язкових «раціональних» методів планування розвитку муніципальної економіки; зміна у складі місцевого персоналу і місцевих правил організації управління муніципальним господарством. Фінансові реформи включали збільшення обсягів ресурсів, які центр надає органам місцевої влади, зокрема для реалізації державних соціальних програм. Це пояснювалося бажанням центральної влади залучити органи місцевого самоврядування, а відповідно, й муніципальне господарство до участі у загальнодержавних системах. Були зроблені спроби зміцнити здатність місцевої влади збирати податки чи забезпечити себе альтернативними засобами фінансування (запровадження плати за послуги, створення муніципальних підприємств, надання послуг на ринкових засадах). Функціонально-процедурні реформи включали комплекс різнопланових змін з метою децентралізації муніципальної економіки та впровадження ефективних технологій управління її розвитком на принципах менеджменту. Наприклад, у Великобританії надання соціальних послуг було децентралізовано з метою наближення їх до конкретного споживача. В Італії відбулася аналогічна децентралізація багатьох державних функцій. Окрім того, було запроваджено систему планування діяльності з метою посилення контролю центру над ефективністю й результативністю послуг, що надаються муніципалітетами. Системи планування у межах окремих програм та звітності були запроваджені у Німеччині, Франції, Данії тощо.

Муніципальне господарство в країнах з розвинутою економікою характеризується значним рівнем внутрішньомуніципальної і міжмуніципальної корпоратизації. Так, у країнах Західної Європи та США більшість муніципалітетів мають статус корпорацій, що функціонують як повноправні суб'єкти ринкової економіки з метою отримання економічного ефекту для територіальної громади. Показовим у контексті міжмуніципальної корпоратизації є досвід США щодо формування спеціальних та шкільних округів. Вони утворюються, як правило, за ініціативою громад для підвищення ефективності надання населенню громадських послуг. Об'єднання на функціональних засадах може бути як на постійній, так і тимчасовій (цільовій) основі. Існують спеціальні округи для надання послуг освіти, водопостачання, пожежного захисту, каналізації, дренажних та іригаційних систем, житлового будівництва, вивозу сміття, транспортних послуг, збереження природних ресурсів, охорони пам'яток архітектури²¹.

Дослідження функціонування муніципальної економіки в процесі забезпечення надання муніципальних послуг дало змогу виокремити організаційні форми надання послуг та методи організації їх

²¹ Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / за ред. А. Ткачука. – К. : Заповіт, 2000. – С. 54–55.

надання на муніципальному рівні. Так, організаційна форма надання послуг може бути представлена чотирма типами: типом децентралізації, коли функції надання послуг, регулювання і контролю надаються місцевим урядовим відомствам; типом делегування, коли функції надання послуг надаються напівдержавним чи квазіурядовим структурам (акціонерним або суспільним підприємствам); типом передачі влади, коли права надаються державним або місцевим політичним органам для добровільного або примусового надання послуг; типом приватизації, коли функції і відповідальність за надання послуг зосереджуються в рамках приватних осіб або організацій²². У результаті цього за юридичним статусом серед суб'єктів, що забезпечують надання послуг у рамках муніципального сектору, можна виокремити: індивідуальні підприємства, близькі за статутом до фізичних осіб; товариства, що мають статус юридичної особи; асоціації, які не мають на меті займатись прибутковою діяльністю; місцеві адміністрації (муніципалітети, місцеві ради); державні установи адміністративного або комерційного характеру. В організації надання муніципальних послуг місцеві адміністрації (муніципалітети, місцеві ради) займають особливе місце, оскільки вони: а) надають послуги територіальному співтовариству; б) їх діяльність має, як правило, некомерційний характер; в) у їх діяльності присутній соціальний вимір. Ці особливості визначають специфіку мети, прийняття рішень і оцінки результатів у процесі управління. Оскільки завдання діяльності місцевих адміністрацій (муніципалітетів, місцевих рад) пов'язані з інтересами громадян, то вони враховують не лише економічні, а й політичні і соціальні аспекти при наданні послуг. Для прийняття рішень враховуються соціальні наслідки, що стосуються територіальної громади загалом, так званий зовнішній ефект. У сфері приватної організації надання послуг і приватного управління рішення, як правило, ґрунтуються на принципі оптимального асигнування ресурсів (збалансування прибутків і граничної вартості, пов'язаних із здійсненням вибору). Державні (муніципальні, комунальні) підприємства є ринковими структурами, акціонером в яких є держава або територіальне об'єднання (муніципалітет). Маючи свою частку в складі державного (муніципального, комунального) підприємства, держава чи муніципалітет виступають не тільки як акціонер, а й як регулятор і гарант економічної та соціальної політики.

Значний вплив на формування структури та функціонального навантаження муніципального господарства в країнах з розвинутою економікою мають процеси в системі муніципального управління, що обумовлює доцільність їх дослідження. Вихідним принципом побудови системи муніципального управління в розвинутих країнах є принцип субсидіарності. Згідно з принципом субсидіарності, якщо його інтерпретувати правильно, будь-яке завдання громадського характеру має виконуватися на найнижчому рівні влади, який в змозі його виконати. Спочатку він стосувався взаємин приватної та суспільної сфери та стверджував, що втручання держави є необхідним тільки в тому разі, якщо вирішити певне завдання неможливо приватно. У цьому сенсі він виконував протекціоністську функцію щодо індивідуальної свободи. Пізніше цей принцип був перенесений на систему державного устрою. Так, В. Біккель, наприклад, застосував його до місцевих органів влади, які «повинні отримати в свою компетенцію всі завдання, які вони в змозі виконати»²³. Нове звучання цей принцип отримав в 1992 р. в Маастрихтському договорі. Принцип субсидіарності став одним з основоположних для ЄС. Необхідно зазначити, що принцип субсидіарності розглядається як один з найважливіших принципів організації муніципального сектору. Він базується на невтручанні інститутів державного сектору у вирішення питань місцевого значення, які належать до відання територіальної громади та її органів.

Вищеокреслені моделі муніципального управління виникають у ході процесів децентралізації, практичним виявом якої є субсидіарність, і відповідають певним її стадіям (рис. 5.1).

Слід зазначити, що Європейська Хартія місцевого самоврядування не обмежується правом місцевої влади самостійно приймати рішення щодо питань місцевого значення, в ній акцентується увага на реальній здатності це робити. Поняття здатності є важливим у тому сенсі, що право управляти місцевими справами обов'язково має супроводжуватися реальними засобами, які мають у своєму розпорядженні органи місцевої влади. Такий підхід надзвичайно важливий – він дає змогу з'ясувати, коли місцеве самоврядування реально функціонує, а коли воно залишається декларативним – його концептуальна модель не реалізується на практиці. Проведений автором аналіз показав, що існує критичний обсяг функцій, які органи місцевого самоврядування можуть виконувати, в тому числі і добровільних. Цей обсяг обмежується наявністю матеріальних, фінансових та інших ресурсів. Його перевищення призводить до того, що частина громадсько необхідних заходів виконуватися не буде, порушується баланс інтересів. Щоб уникнути цього конфлікту, органи місцевого самоврядування повинні на достатньо високому рівні виконувати стандартні функції, що включають створення сприятливих умов життєдіяльності, організацію і надання необхідних громадських послуг, управління муніципальною власністю, фінансами, забезпечення правопорядку та безпеки.

²² Dillinger W. Decentralization and its Implications for Service Delivery / W. Dillinger. – Washington, D. S. : The World Bank, 1994.

²³ Bickel W. Der Finanzausgleich / W. Bickel // Handbuch der Finanzwissenschaft. – 2. Aufl., Bd II. – Tuebingen, 1956. – P. 736.

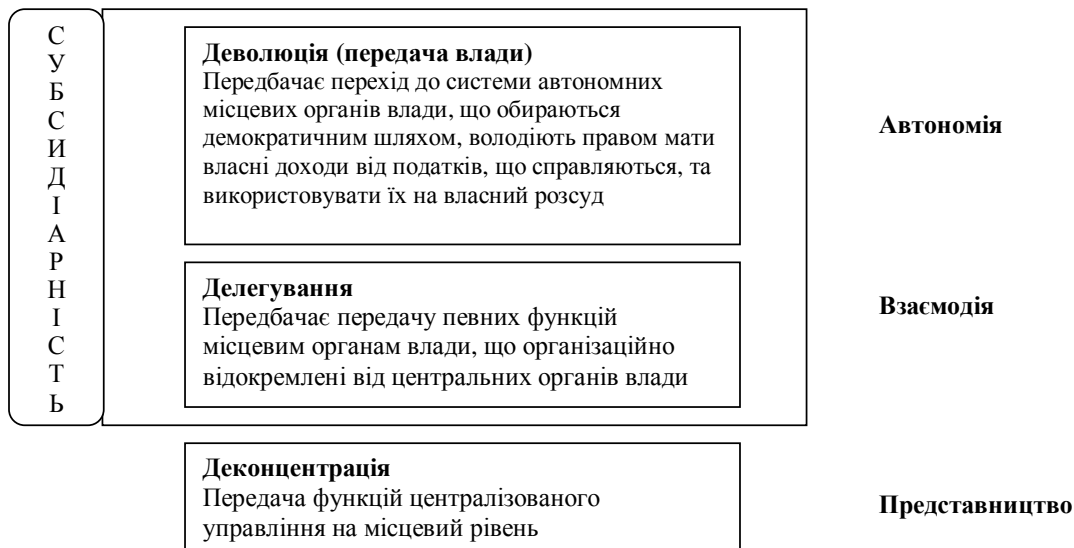


Рис. 5.1. Стадії процесу децентралізації влади

Умовами, що забезпечують реальну дієздатність місцевої влади, є такі: політична автономія, тобто обрання через прями загальні вибори представницьких органів місцевого співтовариства, незалежних від державних структур, формування виконавчих органів за власним вибором, яким може бути забезпечене право виконувати свої функції незалежно від центральних органів управління; правова автономія – право самостійно здійснювати свої повноваження, законодавчо закріплені та делеговані їм іншими рівнями влади так, як вони вважають за потрібне; адміністративна автономія, тобто свобода від ієрархічного підпорядкування з боку рівнів влади (відмова від принципу демократичного централізму – підпорядкування органів нижчого рівня органам влади вищого рівня); фінансово-економічна автономія – наявність матеріальних та фінансових ресурсів і можливості використовувати та управляти їх рухом (розміщувати, розподіляти) за призначенням у рамках питань, що належать до компетенції місцевого відання.

Узагальнення досвіду функціонування муніципальної економіки в розвинутих країнах дає змогу стверджувати, що коло функцій, які може брати на себе місцева влада, доволі широке і має відмінності за країнами. Проте їх можна об'єднати в три основні групи: контроль за дотриманням законності та порядку в місцевому співтоваристві; надання послуг населенню; представлення інтересів місцевого співтовариства. Перша функція пов'язана з діяльністю правоохоронних органів (поліції, судів, прокуратури). У цій функції місцева влада виступає як частина загальної державної системи. Друга і третя функції пов'язані безпосередньо з діяльністю в інтересах місцевого співтовариства.

Таким чином, можемо стверджувати, що функціональне навантаження та масштаби муніципального господарства в країнах з розвинутою економікою не є незмінними, а перебувають у процесі постійних змін з урахуванням впливу як внутрішньомуніципальних, так і зовнішніх чинників розвитку регіональних, національних та глобальної економічних систем. Кожна країна шукає свої рецепти формування муніципального господарства та визначення його меж, однак спільним є те, що цей пошук враховує необхідність забезпечення муніципалітетами якісного продукування громадських благ, які мають задовольнити потреби як муніципального утворення, так і людини як основного суб'єкта муніципальної економіки.

Узагальнюючи результати аналізу процесу муніципалізації в зарубіжних країнах, можемо стверджувати, що незважаючи на відмінності, кожна країна в організації муніципального управління повинна вирішити спільні проблеми, які стосуються: врегулювання взаємовідносин органів державної виконавчої влади і самоврядних утворень на місцевому рівні; формування фінансової бази місцевого самоврядування, в т. ч. вирівнювання фінансових можливостей територій, яка б дала змогу реалізувати ті повноваження, які закладені в моделях організації влади; відпрацювання механізму вирішення конфліктів між виконавчою та представницькими владами; вироблення стратегії розвитку адміністративно-територіальних одиниць, можливості їх інтеграції; пошуку засобів підвищення якості надання муніципальних послуг населенню органами місцевого самоврядування.

В умовах загальносвітових глобалізаційних процесів, які спрямовані на ліквідацію економічних та політичних кордонів між країнами, містять небезпеку формування національно індивідуальної мегаструктури, яка за законами теорії надвеликих неоднорідних систем схильна до нестабільності, здатної спричинити її неконтрольоване руйнування, що супроводжуватиметься соціальними, політичними та

фінансово-економічними катаклізмами, муніципалізація виступає антикризовим засобом, протидією тотальної глобалізації та передумовою збереження ідентичності й самобутності національно-державних суб'єктів, носіями їх внутрішньої здатності до саморозвитку та самовідтворення. Центральним об'єктом муніципалізації, який визначає її місію, є людина як найвища цінність сучасної цивілізації.

5.3. Концептуальні підходи країн ЄС до формування державної муніципальної політики

Демократична спрямованість розвитку країн Європейського континенту великою мірою втілена у визнанні пріоритетної ролі місцевого самоврядування в забезпеченні дієвого управління територіями. Це положення було юридично оформлене в Європейській Хартії місцевого самоврядування 1985 р., Хартії Конгресу місцевих і регіональних органів влади Європи 1994 р., нормативних актах національного законодавства, що визначають цілі, принципи, завдання та інструменти реалізації державної регіональної політики окремих країн (Закон про регіональний розвиток та фізичне планування Угорщини, Французький рамковий закон щодо регіонального розвитку, Закон про принципи регіональної політики Чехії та ін.).

Головною особливістю місцевого самоврядування країн Європи в контексті державної муніципальної політики є те, що в процесі її реалізації, воно виступає як:

- об'єкт державної муніципальної політики. Засоби муніципальної політики держави в європейських країнах спрямовуються на зміцнення місцевого самоврядування як необхідного елементу демократії; створення його належної фінансової, матеріальної й правової основи; забезпечення надання населенню усіх регіонів певного гарантованого державою рівня державних та громадських послуг шляхом використання механізму вирівнювання територіального розвитку та формування життєздатної територіальної громади;
- суб'єкт державної муніципальної політики. Органи місцевого самоврядування, здійснюючи управління соціальним та економічним розвитком підпорядкованих їм територій, залучаються до процесу реалізації муніципальної політики. Це є практичним дотриманням принципів субсидіарності та системної єдності державної та представницької влади. Так, згідно з принципом субсидіарності, який є базовим положенням організації владних структур країн Європи, питання, які можна ефективно вирішувати на низових рівнях управління, немає сенсу передавати наверх, переобтяжуючи центральні органи влади локальними проблемами. Держава на основі програмно-цільових функціональних методів, забезпечуючи органи місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, підвищує зацікавлення самоврядних утворень у виконанні заходів, передбачених індикативними планами та комплексними програмами регіонального розвитку.

Такий своєрідний дуалізм місцевого самоврядування сприяє формуванню держави як цілісного організму, запобігає виникненню сепаратистських тенденцій, забезпечує побудову моделі громадянського суспільства на засадах соціально-орієнтованої ринкової економіки, демократії та верховенства права.

Зазначимо, що на початку 70-х років минулого століття основну (якщо не домінуючу) роль у розробці й реалізації муніципальної політики країн Європи відігравали центральні органи виконавчої влади. В останній час все більш активну участь у процесах регіонального розвитку беруть органи місцевого самоврядування як на регіональному рівні, так і на рівні територіальних громад. Спостерігається значна активізація місцевих ініціатив, тобто ініціатив знизу, в тому числі з боку громадських неприбуткових організацій та органів самоорганізації населення, які представляють інтереси самоврядних утворень. Роль центрального уряду, як правило, зводиться до розробки й координації муніципальної політики, а не її реалізації на місцях. Так, упродовж останніх 20 років багато європейських країн зробили рішучі кроки в плані децентралізації повноважень, пов'язаних із соціально-економічним розвитком на регіональному рівні. У Франції в середині 80-их рр. минулого століття було створено 22 самоврядних регіональних адміністрацій, сформованих на основі представництва органів місцевого самоврядування департаментів та комун, що входять до складу регіону. В Нідерландах провінції отримали широкі повноваження щодо питань регіонального розвитку. В скандинавських країнах експеримент «вільна комуна» сприяв формуванню повноцінного суб'єкта місцевого самоврядування – такої територіальної громади, яка б володіла достатніми матеріальними та фінансовими ресурсами для забезпечення надання населенню території якісних громадських послуг на основі інтеграції територіальних громад різних населених пунктів^{24,25}. Зазначимо, що в країнах Європи

²⁴ Емельянов Н. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения / Н. Емельянов. – М. : ТИГИМУС, 1997. – 814 с.

²⁵ Українсько-шведський проект розвитку місцевого самоврядування в м. Ірпені Київської області. – К., 1998. – 208 с.

процес інтеграції територіальних громад для вирішення спільних питань місцевого життя відбувався в двох напрямках: об'єднання зусиль територіальних громад лише у певних функціональних сферах (шкільна освіта, охорона здоров'я, комунальне господарство та ін.); злиття територіальних громад – утворення життєздатного територіального утворення шляхом комунізації, укрупнення територіальних громад.

Цікавим є досвід країн центральної Європи, які обрали саме децентралізовану модель державної муніципальної політики на основі використання управлінського потенціалу органів місцевого самоврядування та спеціальних професійних структур регіонального розвитку (міжсекторні ради розвитку, агентства регіонального розвитку, економічні кластери, асоціації муніципалітетів та ін.). Зокрема, в Угорщині, Румунії та Чехії визначено, що основними завданнями муніципальної політики є сприяння розвитку ринкової економіки, запровадження інноваційного підходу до просторового розвитку, зменшення дисбалансів у рівнях соціально-економічного розвитку територій на основі поєднання державних економічних і правових регуляторів та активних управлінських дій місцевих органів влади. Слід звернути особливу увагу й на досвід Польщі, державні й політичні діячі якої вважають, що повноцінну муніципальну політику можна реалізовувати лише після завершення адміністративної реформи, розпочатої в 1999 р. Її результатом буде чітке визначення повноважень кожної управлінської ланки, функцій та ресурсів місцевого самоврядування. У Польщі в процесі цієї реформи було проведено адміністративно-територіальний поділ території країни на регіональні самоврядні одиниці (воєводства), площа та економічний потенціал яких цілком відповідає критеріям ЄС.

Об'єктивна суперечність між глобалізацією та муніципалізацією породжує проблему пошуку альтернативних механізмів розвитку муніципальних утворень в умовах стирання економічних та політичних кордонів.

Забезпечення економічного розвитку міст, збереження їх самобутності та формування іміджу є наслідком гострої конкурентної боротьби. Управління розвитком муніципальних утворень в сучасних умовах також орієнтується на конкуренцію. Загальний європейський економічний простір, прогресуюча лібералізація та політика дерегулювання ЄС, а також зростаюча незалежність комерційних підприємств або їх філіалів від місця їх знаходження – все це привело до того, що конкуренція муніципалітетів з кінця 80-х років минулого сторіччя досягла нового рівня. Конкуренція міст не тільки загострилася – вона виявляється не лише на регіональному та національному, а й на міжнародному рівнях. Все більше міст стають конкурентами в боротьбі за одні й ті самі підприємства та інвесторів.

З кінця 80-х рр. міста прагнуть запропонувати все більше послуг, які видозмінюються та пристосовуються до потреб споживача. Це вдається у кожному окремому випадку по-різному через специфічні відмінності у фінансовому становищі міст, а також різні можливості дій. Як і у футболі, муніципалітети теж грають у різних лігах. Ці заходи розраховані на те, щоби підвищити привабливість та корисність території, стимулювати економічних суб'єктів та різні соціальні групи та, нарешті, поліпшити ситуацію з муніципальним бюджетом. Зокрема, заходи, які застосовуються, часто меншою мірою спрямовані на ендогенний потенціал, аніж на переважаючі національні та міжнародні стандарти. У спрощеному виокремити можна виділити два види чинників, які є важливими для підвищення конкурентоспроможності території: «тверді» та «м'які» територіальні чинники.

До «твердих» територіальних чинників слід віднести вигідні національні, міжнародні та регіональні транспортні зв'язки і комунікаційні мережі, промисловість, що відповідає найвищим вимогам, кваліфіковані фахівці. Ці чинники є необхідними передумовами для місцевого економічного розвитку. Для ухвалення рішення на користь певної території підприємцям та підприємствам вже недостатньо тільки цих «твердих» чинників. Зміна економічної структури, вимог до екології та інфраструктури міста привели в містах ЄС до підвищення значення додаткових, «м'яких» територіальних чинників. До них належать такі: імідж, підприємницький клімат, зовнішній вигляд міста та рівень урбанізації, екологічні умови, можливості здобування освіти, проведення культурного дозвілля та вільного часу. Дії муніципалітетів у контексті м'яких територіальних чинників є не тільки переліком заходів, спрямованих на підвищення регіональної привабливості та покращення іміджу, а – подібно до виникнення моди – обмежуються нововведеннями. Це, наприклад, зовнішня й естетична ревалвація міських центрів, охорона історичних пам'яток та догляд за ними, відновлення міських водоймищ та берегів річок, поліпшення можливостей щодо проведення культурного дозвілля і вільного часу.

У цій сфері містам ЄС вдалося досягти покращення міської привабливості та конкурентоспроможності завдяки реалізації великих проектів. До першої групи таких проектів належать стадіони, океанаріуми, тематичні парки, центри альпінізму, а також проекти реконструкції зруйнованих колишніх церков та палаців. Наприклад, у рамках Цейл-проекту у Франкфурті-на-Майні відбувається відтворення колишнього міського замку. Друга група охоплює, перш за все, значні події та проекти в музичному і спортивному житті: міські марафони, велосипедні гонки, свято кілець у Кельні, берлінський парад

кохання. Врешті-решт, ті міста, які хочуть увійти до вищого розряду міст та звернути на себе особливу увагу, претендують на проведення олімпійських ігор або футбольного чемпіонату світу чи Європи, або хочуть принаймні одного разу бути «європейською культурною столицею». Так, на думку міністра економіки Баварії, «чемпіонат світу в 2006 році став візитною карткою для Німеччини»²⁶.

Більшість заходів, спрямованих на поліпшення міського іміджу, орієнтовані, переважно, на міські центри та навколишні райони. Вони є візитними картками, їх гості міста відвідують насамперед. Міський імідж та уявлення про місто складатимуться за зовнішнім виглядом цих районів. Заходи щодо поліпшення іміджу міста з боку муніципалітету і маркетинг території співвідносяться та здійснюються відповідно до досліджень іміджу, яких у ЄС проводиться багато, наприклад «Тест 83 європейських міст», «Де в ЄС живеться найкраще?». Таким чином формується рейтинг міст, який повинен показати муніципалітетам, яке місце вони займають у конкурентній боротьбі між собою. Однак немає об'єктивних даних, як і якою мірою ці дії позначаються на економіці, на ринку праці та бюджеті. Проте є велике число проектів, які внаслідок дуже позитивного прогнозу (очікуване число відвідувачів, доходи) і завищених очікувань були реалізовані лише частково або закриті. Територіальна концентрація багатьох проектів зосереджена тільки в невеликих центральних районах і той факт, що вони будуть корисними тільки для певних сегментів міського населення, може сприяти розвитку «розділених» міст. У таких містах відбувається безладне будівництво дорогих та високопривабливих для покупців житлових та нежитлових приміщень, яке швидко розповсюджується. І нарешті, орієнтація на іміджеві та конкурентоздатні великі проекти в умовах обмежених фінансів призводить до скорочення або відмови від інших, не менш вигідних проектів.

Все більше міст вдаються до всебічної багатосекторної концепції розвитку. Така політика використовується в багатьох містах Східної Німеччини завдяки конкурсу «Міська реконструкція Сходу», що фінансується федеральним центром. Інтегровані програми дій з будівництва соціального житла апробуються в низці міст Німеччини в рамках програми «Соціальне місто», що підтримується федеральним урядом. У контексті муніципального економічного розвитку дієвими є муніципальні форуми за участю різних економічних суб'єктів, зокрема «Економіка і робота» міста Дрездена або «Імпульс Ганновера» як спільна ініціатива міста, регіону та економічного сектору Ганновера. Ініціативи, спрямовані на розвиток міст, можуть виходити й від підприємців. Як приклад можна навести такі підприємства, як найбільший пивний завод Bitburger, який вірний своєму первинному місцю розташування, або ж північногесенський виробник опалювальної техніки, який під час вирішення питання «збереження Аллендорфа як місця свого розташування або перенесення виробництва до Чехії» вибрав Аллендорф. Постійні інвестиції китайських та індійських підприємців підтверджують останнім часом, перш за все з економічної точки зору, переваги ЄС як привабливої, економічно вигідної території. Такі міста, як Мюльхайм і Ганау, проводять продуману соціальну політику, яка гарантує поєднання професійної діяльності та можливості піклування про дітей, що дає змогу досягти вищого рівня народжуваності. У містах Дюссельдорф, Мюнхен, Мюнстер вдалося впродовж тривалого часу за допомогою великих міських громадських об'єднань перешкоджати приватизації великих муніципальних підприємств²⁷. Зважаючи на дерегуляцію та лібералізацію ЄС, таких дій не завжди достатньо. Крім того, необхідною є організація широкомасштабних акцій за участю міських профспілок або міських альянсів за підтримки ЄС та національних урядів, спрямованих на збереження муніципальних послуг, що вільно надаються. Складовою частиною цієї акції можуть бути вимоги, такі як: меморандум «Альтернативна економіка», метою яких є значне підвищення економічного зростання, розробка програм зайнятості та дієва підтримка муніципалітетів державою.

Досвід забезпечення конкурентного статусу міст ЄС в умовах поглиблення глобалізаційних тенденцій вказує на про необхідність пошуку неординарних підходів до конкурентної боротьби, що неминуче стосується й українських міст.

У контексті імплементації сучасних управлінських технологій цікавим і корисним для України щодо муніципалізації є досвід Литви, що є, як і наша держава, пострадянською країною та членом ЄС, до якого Україна прагне, щодо розвитку муніципального управління. Функції муніципального управління в Литві виконує спеціально призначений посадовець – директор муніципальної адміністрації, підзвітний раді та меру. Кандидатура на посаду директора призначається радою за пропозицією мера на термін дії ради. Кількість термінів перебування на посаді муніципального директора законодавством не обмежується. Обов'язки та повноваження муніципального директора: пряма та персональна відповідальність за виконання законів і урядових постанов, рішень муніципальної ради на території муніципалітету; організація

²⁶ Hank R. Deutschland – Land der Streithähne / R. Hank // Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung. – 2012. – № 7.

²⁷ Муниципальные и региональные процессы в условиях глобализации и европеизации : сборник / под ред. Г. В. Витткэмпера, Г. Я. Козлова, В. С. Авдонина. – М. : КДУ, 2006. – 456 с.

роботи муніципальної адміністрації та відповідальність за внутрішнє управління нею; управління коштами, які виділені радою для функціонування муніципальної адміністрації; адміністрування витрат місцевого бюджету за погодженням з муніципальною радою, організація виконання місцевого бюджету, відповідальність за економічну та фінансову діяльність муніципалітету, адміністративне управління муніципальною власністю; управління персоналом – призначає та звільняє службовців муніципалітету, інших працівників; координація та контроль діяльності надавачів громадських послуг; організація навчання та підвищення кваліфікації службовців муніципальних установ та адміністрації; підготовка та подання звернень до органів державної влади згідно з чинним законодавством. Муніципальний директор регулярно звітує та доповідає про свою діяльність раді та меру у встановленому порядку.

Муніципальна адміністрація в Литві складається із структурних підрозділів і територіальних представництв. Обов'язки муніципальної адміністрації: забезпечення виконання рішень муніципальної ради на території муніципалітету; забезпечення виконання чинного законодавства в частині, яка не потребує прийняття рішень місцевої влади; шляхом визначеним законом організація управління місцевим бюджетом та муніципальною власністю; управління наданням громадських послуг; підготовка проектів рішень та актів місцевої ради; організація фінансового, економічного та матеріального забезпечення діяльності секретаріату ради, мера, депутатів та контролерів. Спеціальна муніципальна служба контролює та наглядає за ефективністю управління муніципальною власністю та місцевими коштами. Внутрішній аудит муніципалітету є структурним підрозділом адміністрації, призначений для проведення перевірок діяльності адміністрації та підприємств, якими вона управляє. Службовці муніципальної контрольної служби – контролери – не можуть бути депутатами ради або членами будь-якої політичної партії у період перебування на посаді. На посаду контролера посадовець приймається за конкурсом відповідно до закону про державну службу. Претендент повинен мати вищу освіту та не менше, ніж трирічний досвід роботи у сфері економіки, аудиту, державного управління.

Відповідно закону про місцеве самоврядування в Литві формуються приміські зони, які є структурними територіальними одиницями муніципальної адміністрації, які функціонують як певна частина муніципальної території. Управляє цією діяльністю голова – посадова особа, яка призначається на конкурсних засадах з урахуванням думки мешканців. До повноважень голови належить управління передмістям, участь у засіданнях сесії ради при розгляді питання цієї території, узагальнення звернень та пропозицій громадян з подальшим доповіданням муніципальному директору, консультування мешканців у межах своєї компетенції. Окрім того, голова організує збори громадян, зустрічі з представниками адміністрації та ради.

У Литві розмежування повноважень між місцевими та регіональними рівнями влади здійснюється на основі низки принципів. Не існує ієрархічного підпорядкування та дублювання функцій між різними рівнями влади, немає середнього рівня самоврядування, оскільки графства не є органами самоврядування і управління на цьому рівні здійснює держава. Місцева влада діє вільно та незалежно у межах своєї компетенції, як встановлено конституцією та законодавством. Муніципалітети мають право вирішувати питання місцевого значення на свій розсуд у межах, встановлених законом. Повноваження місцевих рад: освіта – дошкільна, початкова та середня, для дорослих; охорона здоров'я; соціальне забезпечення – дитсадки та ясла, допомога сім'ям, інвалідам, малозабезпеченим; житло, міське планування; водозабезпечення; водовідведення; збирання та вивезення відходів; захист довкілля; культура, відпочинок, спорт, туризм; громадський транспорт; міські дороги; теплопостачання.

У Литві, як і в інших прибалтійських країнах, активно застосовується асоціативна форма взаємодії місцевих органів влади. Так, закон про Асоціацію муніципалітетів Литви є базовим регулятивним документом у сфері співпраці між муніципалітетами. Відповідно до цього закону Асоціація представляє спільні інтереси муніципалітетів у державних інституціях та уряді. Членство у цій організації добровільне та приймається рішенням ради, всі муніципалітети є членами. Структура Асоціації побудована таким чином, що кожний муніципалітет представлено в ній однією особою від кожних десяти депутатів відповідної ради. Окрім того, муніципалітети з населенням більше 100 тис. осіб мають додаткових представників від кожних 100 тис. мешканців. З цих всіх представників складається Конгрес представників асоціації. Законодавство дозволяє створювати й інші асоціації або організації представників муніципалітетів та графств. Місцеві органи влади часто вдаються до спільних дій переважно у таких сферах: будівництво та розвиток інфраструктури; міський розвиток та планування територій; надання громадських послуг. Відповідно до Закону про місцеве самоврядування муніципалітети можуть співпрацювати з муніципалітетами зарубіжних країн на підставі договорів та угод, а також мають право утворювати Єврорегіони. Литва ратифікувала Європейську Хартію місцевого самоврядування, Європейську конвенцію транскордонної співпраці між територіальними громадами та місцевими органами влади.

Головні джерела, з яких утворюються фінансові ресурси муніципалітетів в Латвії: податки, які збираються відповідно до законів та інших законодавчих актів; прибутки від муніципальної власності; штрафи; місцеві платежі та збори; прибутки від муніципальних бюджетних агенцій з надання послуг; прибутки від балансу муніципальних фондів у поточних рахунках; кошти, отримані від уряду після розподілу, продажу та оренди державних земель несільськогосподарського призначення; субсидії з державного бюджету; інші доходи, встановлені законом; гранти (грошові кошти); кредити. Бюджетні фонди муніципалітетів можуть використовуватися тільки на виконання функцій муніципалітету: виконання соціальних, економічних та інших програм, прийнятих радою, утримання муніципальних бюджетних установ, надання громадських послуг. Місцевій владі надано право встановлювати плати та збори за послуги, які вони надають, та за використання муніципальної власності. Місцеві збори та платежі встановлюються рішенням ради. Вони вважаються небюджетними доходами і тому не включаються до муніципальних бюджетів, а надходять на спеціальний рахунок у банку. Міністерство фінансів може покривати тимчасові нестачі у фінансуванні місцевих бюджетів за допомогою короткострокових кредитів, які надаються з державного бюджету на запит муніципалітету. Запит має бути підтриманий аргументованими поясненнями причин нестачі в бюджеті та відповідними розрахунками.

Місцева влада в Литві діє вільно та незалежно у межах своїх компетенцій, встановлених конституцією та іншим законодавством. Очевидно, що інтереси центральної влади та місцевих мають координуватися. Важливим чинником забезпечення цієї координації є співпраця між центральною та місцевими владними структурами. Така співпраця у Литві активна та ефективна. Безумовно, центральна влада має здійснювати певний контроль за муніципалітетами. Він реалізується таким чином, що міра втручання контролюючої інституції пропорційна важливості інтересу, захищеного цим втручанням. Відповідно до Конституції Уряд призначає територіальних представників з нагляду за дотриманням Конституції, законів та забезпеченням виконання рішень суду. Представники Уряду здійснюють адміністративний нагляд за муніципалітетами у межах своїх компетенцій, встановлених законом про адміністративний нагляд. Уряд призначає десять державних територіальних представників, які контролюють діяльність муніципалітетів у кожному графстві. Державні територіальні представники підпорядковані Уряду та підзвітні прем'єр-міністру. Кожний з них регулярно звітує про свою діяльність Уряду, міністру внутрішніх справ, губернатору та інформує муніципалітети. Відповідно до законодавства територіальні представники можуть брати участь у сесіях місцевих рад, знайомитися з проектами рішень та діючими рішеннями. Також вони можуть брати участь у сесіях Парламенту та засіданнях Уряду, якщо питання порядку денного стосуються діяльності органів місцевого самоврядування. Якщо певне рішення місцевої ради або мера суперечить Конституції, законам або іншим законодавчим актам, або якщо органи місцевого самоврядування не виконують законодавство або рішення Уряду, то місцеві представники реалізують надані їм права у таких формах: аргументовані рекомендації змінити рішення; вимога до органу місцевого самоврядування щодо негайного виконання законів або рішення уряду. Якщо це не приносить бажаних результатів, територіальний представник подає до суду.

5.4. Європейські орієнтири муніципалізації в Україні

Україна є невід'ємною частиною Європейського континенту. Це вимагає від української влади рішучих кроків на шляху імплементації механізмів функціонування політичної, економічної та соціальної систем ЄС в Україні, зокрема на рівні муніципальних утворень. Метою такої трансформації має стати відмова від консервативної радянської моделі управління їх розвитком та перехід на використання ефективних технологій менеджменту.

У науці і практиці домінує позиціонування європейської інтеграції з позиції макроекономічних процесів, що обумовлює певну абстрактність та умовність векторів зближення. Євроінтеграцію необхідно розглядати як поліплощинний процес, що, окрім національного рівня держав, передбачає зближення на мезо- та мікрорівні. Всі складові цього процесу є важливими та обов'язковими, забезпечуючи формування багатовимірного простору об'єднаної Європи. Фактично поза сферою дослідження опинилися муніципальні аспекти інтеграційних процесів, що дають змогу розглядати їх крізь призму наближення до середовища безпосередньої життєдіяльності людини.

Інтеграція на мезорівні передбачає дві складових – регіональну та муніципальну. Якщо регіональний рівень євроінтеграційних процесів України певним чином досліджений науковцями, то рівень муніципальних утворень фактично випав з поля наукового пошуку. Однак применшувати його значення чи наголошувати на його вторинності не можна, оскільки власне на цьому рівні відбувається загальноєвропейський процес муніципалізації.

Україна не може стояти осторонь цих процесів, оскільки, ратифікувавши Європейську Хартію місцевого самоврядування, взяла на себе зобов'язання захищати та зміцнювати місцеве самоврядування, що є «необхідним компонентом побудови єдиної Європи, заснованої на принципах демократії та децентралізації влади»²⁸.

Висунення гіпотези щодо муніципального виміру європейської інтеграції обґрунтовується результатами діагностування таких явищ та процесів: поглиблення багатовекторних, насамперед культурних, процесів комунікативної взаємодії в рамках міст-побратимів чи міст-партнерів; зростання інтенсивності прикордонної співпраці муніципальних утворень у рамках єврорегіонів та малого прикордонного руху; значний популяризаційний потенціал органів місцевого самоврядування щодо роз'яснення переваг і перспектив європейської та євроатлантичної інтеграції через організацію «європейських» містечок, проведення днів Європи; посилення економічної співпраці місцевих органів влади із зарубіжними партнерами за допомогою проведення інвестиційних форумів, підписання двосторонніх та багатосторонніх угод; необхідність дотримання положень Європейської Хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Україною; орієнтація української влади на європейський досвід становлення й розвитку місцевого самоврядування та інших інститутів локальної демократії.

Зазначені процеси перебувають у стані переходу від випадкової хаотичності до систематичності, що вимагає посилення їх наукового дослідження, координації та багаторівневого регулювання. Зокрема, з метою використання потенціалу муніципальної взаємодії для прискорення процесів євроінтеграції пропонується: забезпечити розроблення й прийняття закону «Про міста-партнери», що б дало змогу легалізувати й розширити поле співпраці українських міст з містами ЄС; у статуті міст передбачити розділ «Співпраця органів місцевого самоврядування із зарубіжними партнерами»; посилити економічну співпрацю українських міст із зарубіжними містами-партнерами; підвищити рівень економічної ефективності зарубіжних візитів службовців органів місцевого самоврядування, що б дало змогу обґрунтувати їх доцільність; забезпечити дублювання інформації сайтів місцевих рад, яка б могла зацікавити зарубіжну сторону, іноземними мовами; здійснювати діяльність з просування українських міст на європейський ринок з використання інструментарію регіонального та муніципального маркетингу.

Загалом регіональна політика України повинна враховувати можливість муніципальної ланки європейської інтеграції, що дасть змогу прискорити процеси зближення, покращити суспільну думку, реалізувати ієрархічно-рівневу модель розвитку національної економіки.

Провідним інструментом державного будівництва, необхідним чинником подолання економічної кризи, забезпечення гармонійного регіонального розвитку в Україні має стати формування комплексної державної муніципальної політики. Відсутність такої політики як системи заходів, що здійснюються органами влади різного рівня з метою забезпечення ефективного управління політичним, економічним та соціальним розвитком муніципальних утворень, а відповідно, й держави загалом, – є причиною поглиблення диспропорцій у територіальній структурі національної економіки, загострення протиріч між органами виконавчої та представницької влади, розбіжностей у реалізації загальнодержавних та регіональних інтересів.

Враховуючи європейський вектор державної політики, перспективу інтеграції України з ЄС, визначальним у процесі концептуального оформлення державної муніципальної політики нашої країни є вивчення і використання позитивного досвіду європейських держав у сфері муніципального розвитку.

Вивчення досвіду країн Європи може, на нашу думку, допомогти уникнути деяких хибних підходів, характерних для сучасної української практики управління економічним розвитком муніципальних утворень з центру. Серед них: фрагментарність управлінських рішень у сфері управління територіальним розвитком, що є результатом відсутності концепції державної муніципальної політики; відсутність науково обґрунтованого розуміння поняття «депресивна територія» та механізмів подолання диспропорцій територіального розвитку; надмірне одержавлення управління муніципальним розвитком на основі формування ієрархії державних адміністрацій та утворення декларативних недієздатних «самоврядних» органів на регіональному рівні – обласних та районних рад.

Аналіз варіантів концепції державної муніципальної політики України свідчить, що всі вони незначною мірою враховують досвід розробки і реалізації регіональної та муніципальної політик у країнах Європи. На наше глибоке переконання, запозичення теоретичного та практичного наробку розвинутих країн у сфері муніципальної політики для України є необхідною передумовою її інтеграції в європейські структури, адаптації місцевого самоврядування до європейських стандартів. Ми вважаємо, що в Концепції державної муніципальної політики України потрібно врахувати наступне: державна муніципальна політика повинна мати юридично-правову форму, тобто її основні положення та механізми реалізації потрібно викласти в окремому законі; використання зарубіжного досвіду не означає просте копіювання іноземних управлінських технологій, а адаптацію їх із врахуванням українських політичних,

²⁸ Європейська хартія про місцеве самоврядування // Віче. – 1993. – № 7. – С. 33–39.

соціальних, економічних, культурних, етнічних, геополітичних характеристик та особливостей; муніципальна політика повинна здійснюватися у взаємозв'язку з проведенням адміністративної та адміністративно-територіальної реформ, зокрема в напрямку удосконалення адміністративно-територіального устрою та оптимізації системи органів управління розвитком територій; пріоритетна роль у реалізації державної муніципальної політики повинна відводитися органам місцевого самоврядування первинного (місто, селище, село чи їх об'єднання) рівнів; концепція державної муніципальної політики повинна бути не сукупністю декларацій, а містити реальні засоби реалізації завдань та досягнення її цілей, провідними серед яких мають бути функціональні механізми управління соціальним та економічним розвитком муніципальних утворень і використання важелів фінансового вирівнювання територіального розвитку на науковій методологічній основі.

Слід зазначити, що єдиної моделі реалізації муніципальної політики не існує. Її спрямованість має узгоджуватися із загальною стратегією розвитку держави. Розроблення навіть найдосконалішої Концепції державної муніципальної політики буде малоефективним, коли вона не підкріплюватиметься своєчасним і стабільним правовим забезпеченням, проведенням ефективних економічних реформ, формуванням дієвої системи місцевого самоврядування як головного суб'єкта управління соціальним та економічним розвитком муніципальних утворень. Без врахування необхідності практичної трансформації низової ланки територіального устрою на основі забезпечення її реальної економічної самоврядності є декларативним і формальним проголошена пріоритетність інтеграції України до європейських структур.

В контексті окреслення європейських орієнтирів муніципалізації в Україні необхідно врахувати, що становлення в Україні громадянського суспільства покликано вирішити двоєдине завдання. З одного боку, надати громадянам через різні форми їх об'єднання реальну можливість здійснювати результативний вплив на державні та місцеві органи управління заради забезпечення своїх прав і свобод, задоволення потреб. З іншого – громадяни повинні усвідомити себе відповідальними за формування і здійснення державної політики на національному та регіональному й місцевому рівнях. Основними структурами громадянського суспільства, формування і розвиток яких забезпечує ефективну взаємодію особи та держави, є недержавні організації.

Досвід країн з розвиненою демократією показує, що система місцевого самоврядування може бути ефективною лише завдяки налагодженню конструктивних діалогових відносин з інституційованими представниками громадянського суспільства, зокрема недержавними організаціями. Якщо ці відносини здійснюватимуться на постійній і довготривалій основі, то це сприятиме посиленню демократичних основ розвитку суспільства, прозорості та відкритості системи місцевого управління. Необхідність вироблення дієвих механізмів такої співпраці зумовлена потребами докорінної трансформації моделі регіональної влади в Україні у напрямі децентралізації державного управління та зміцненні демократичних основ місцевого самоврядування. Вищезазначені проблеми, їх аналіз та шляхи подолання були предметом вивчення таких вітчизняних дослідників: Н. Нижника, С. Дубенка, Л. Пашка, В. Новака, О. Винникова, М. Ткачук. У публікаціях цих авторів акцент робиться на визначенні характерних ознак недержавних організацій як інститутів громадянського суспільства, виробленні підходів до їх класифікації, аналізі конкретних механізмів та вітчизняного досвіду взаємодії органів місцевого самоврядування та недержавних організацій.

Свою діяльність недержавні організації здійснюють як на макро-, так і на мезорівні. Нас насамперед цікавить діяльність недержавних організацій на місцевому рівні. Вона спрямовується на виконання конкретних завдань на основі ефективного використання наявних для цього ресурсів; мобілізацію та підтримку необхідних для забезпечення діяльності ресурсів; виконання посередницької ролі у вирішенні конфліктних ситуацій; вираження та захист інтересів членів організації; забезпечення контактів з інститутами та організаціями державного, комерційного, недержавного секторів; переведення макрорівневої політики у площину практичної діяльності на місцевому рівні.

Місьцеве самоврядування та недержавні організації на основі різних інституційних засад представляють територіальну громаду. Вони різними шляхами прагнуть до спільної мети – задовольнити потреби громадськості та служити людям, які обрали їх своїми представниками. Найкоротшим шляхом до реалізації спільної мети цих секторів суспільства є плідна співпраця між собою. Тим паче, що робота недержавних організацій у таких сферах, як соціальна допомога, просвітницька діяльність, надання безкоштовних інформаційних, юридичних послуг, організація культурних, спортивних та інших масових заходів є нерідко більш результативною, ніж робота адміністративних органів.

Репрезентативним прикладом функціонування ефективної моделі співробітництва органів місцевого самоврядування та недержавних організацій є Польща. Правову основу взаємодії органів територіального самоврядування та недержавних організацій у цій країні становить конституційний принцип «субсидіарності держави», який закріплений у Конституції Польщі. Основний Закон зазначає, що держава бере на себе лише ті завдання, вирішення яких не може бути покладено на громадян та їх об'єднання в силу

публічного характеру та необхідності запозичення значних ресурсів на їх виконання²⁹. Визнання вагомості цього принципу зумовило реформу місцевого самоврядування 1990 р. та реформування державного устрою останніх років. В основу реформ були закладені принципи децентралізації та делегування низки повноважень територіальним громадам, а їх результатом стало передання частини повноважень держави громадянам, котрі об'єднуються на добровільній основі з метою вирішення наявних у суспільстві проблем. Вбачаючи вищу ефективність роботи недержавних організацій та враховуючи те, що надавані ними послуги значно дешевші за роботу органів місцевого самоврядування (співвідношення витрат становить 0,7 злотого до 1 злотого), багато польських гмін для співпраці з недержавними організаціями заклали формальну основу. На сучасному етапі вона планова й довгострокова.

У процесі взаємодії між польськими недержавними організаціями і структурами місцевого самоврядування можна виокремити два етапи. Перший – секторне співробітництво (1989–1996 рр.), основною формою якого були спільні заходи, що здійснювалися нерідко спонтанно (реалізація екологічних, туристичних програм тощо). Характерними рисами цієї співпраці були випадковість і короткотривалість. Другий – системна співпраця, яку було започатковано у другій половині 90-х рр., коли вже було вироблено принципи та процедури комплексної взаємодії між обома секторами. Суть такої форми співпраці полягає в тому, що її правила та процедури стосуються усіх недержавних організацій, які діють на рівні відповідної територіальної громади. Відповідним рішенням ради гміни гарантується виділення певної суми з коштів місцевого бюджету для фінансування діяльності недержавних організацій. Основними формами системного співробітництва стали: впровадження гміною «системи грантів»; визначення засад та процедур, за якими недержавні організації можуть подавати свої соціальні проекти та заявки на дотації з коштів місцевих бюджетів; впровадження «системи контрактів» – різновиду договору, на основі якого гміна делегує недержавним організаціям право надавати громадськості окремі послуги. Фактично відбувається закупівля певних послуг; співучасть у розробці стратегії локального розвитку – недержавні організації запрошуються до участі в підготовці різноманітних планів та програм місцевого розвитку; консультування органів територіального самоврядування з недержавними організаціями та врахування їхніх пропозицій для прийняття рішень; вдосконалення місцевого законодавства та комплексне нормативно-правове регулювання співпраці; здійснення спільних програм, джерелом фінансування яких є зовнішні ресурси; спільна участь у міжрегіональних, державних та міжнародних програмах тощо.

Співпраця між органами місцевого самоврядування і недержавними організаціями стала вагомим внеском на шляху до тих позитивних змін, що відбуваються у Польщі останніми роками. Вона сприяла та сприяє формуванню дієвого громадянського суспільства та створила необхідні передумови для вступу Польщі до НАТО і ЄС.

В Україні громадськість не бере активної участі в процесі вироблення місцевої соціально-економічної політики. В нашій країні досі не створено реальних механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування та недержавних організацій, а ті, що створені, є здебільшого недієвими. Це пояснюється відсутністю сталої демократичної традиції в Україні, особливостями процесів суспільно-політичної трансформації. В умовах слабкої структуризації суспільства, відсутності стабільно існуючих, організованих груп інтересів, недержавні організації виступають водночас і як лобістські організації, й як групи тиску на владні структури, і як канали взаємодії держави та суспільства.

Досвід муніципалізації в країнах Європи та оцінка трансформаційних змін, що охопили муніципальне управління, дає змогу визначити загальні підходи до формування ефективної моделі управління економічним розвитком муніципальних утворень в Україні.

У процесі адаптації муніципальних утворень до європейських моделей управління Україна повинна враховувати досвід як розвинутих країн Західної Європи, так і країн колишнього соціалістичного табору, враховуючи історичні та національні особливості державотворення. Дослідження генезису формування муніципальних утворень дасть змогу в сучасній практиці місцевого самоврядування використати політично-солідарний та культурний потенціал територіальних громад. Розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування має відбуватися на основі визначення чітких критеріїв розподілу державних та громадських послуг і джерел фінансування їх надання. Для забезпечення гнучкості виконавчих підрозділів органів місцевого самоврядування в основу побудови організаційних структур управління доцільно покласти функціонально-цільовий підхід та урахування особливостей території.

Вибору моделі організації муніципального управління та моделі розмежування повноважень адекватно має відповідати побудова фінансової бази муніципальних утворень. Зокрема, в Україні реформування необхідно орієнтувати на підвищення питомої ваги місцевих податків і зборів у доходах місцевих

²⁹ Співробітництво між органами місцевого самоврядування та неурядовими організаціями. Польський досвід [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kcws.kharkov.ua/seminar31.html>.

бюджетів та формування прозорого механізму двосторонніх фінансових відносин між бюджетами територіальних утворень низового рівня і бюджетами вищих рівнів фінансової системи країни. Для формування нормативно-правових та організаційно-технологічних передумов зміцнення фінансової складової ресурсного забезпечення місцевого самоврядування необхідно внести зміни в Податковий кодекс України, який би кардинально змінив концепцію місцевого оподаткування в державі на основі запровадження фіскально спроможних місцевих податків. Необхідно удосконалити Бюджетний кодекс України в контексті трансформації бюджетного процесу та системи міжбюджетних відносин. Вихідним етапом бюджетного процесу в Україні має стати затвердження бюджетів місцевого самоврядування, а міжбюджетні трансферти повинні розподілятися за зрозумілою прозорою формульною технологією з урахуванням специфіки територіальних утворень. Обов'язковим є перегляд принципу обов'язковості казначейського виконання місцевих бюджетів у контексті надання органам місцевого самоврядування можливості самостійно обирати установу, що здійснюватиме логістичне управління грошовими потоками доходів і видатків бюджету: відділення державного казначейства, комерційний банк, комунальний банк чи їх поєднання. Враховуючи європейський досвід необхідно дати змогу місцевим радам приймати бюджетний регламент чи положення про здійснення бюджетування, які б уможливили врахування місцевих специфік у процесі формування та виконання бюджетів місцевого самоврядування, що б значно посилило його фінансову та організаційну автономію. Доцільним є експериментальне вивчення можливості управління місцевими бюджетами за програмно-цільовим принципом, що передбачає формування бюджетів центрів фінансової відповідальності – донорів та реципієнтів – за функціонально-галузевими комплексами муніципального господарства (освіта, охорона здоров'я, культура, місцевий транспорт, житлово-комунальне господарство, муніципальні ринки). Це створило би базу для запровадження технології бюджетування, головна ідея якого полягає в збалансуванні фінансових потоків між центрами фінансової відповідальності. Необхідно запровадити механізм об'єднання фінансових ресурсів бюджетів різних муніципальних утворень для виконання окремих функцій, використання якого дасть змогу створити фінансові передумови для подальшого територіального укрупнення первинних територіальних утворень в Україні, що є об'єктивно необхідним з огляду на наперед визначену нежиттєздатність дрібних територіальних громад.

Трансформація муніципальних утворень в Україні має бути першочерговим напрямом реформування адміністративно-територіального устрою нашої держави, що вимагає внесення змін до Конституції України, прийняття законів «Про адміністративно-територіальний устрій України» та «Про територіальну громаду», які б передбачили право територіальних громад будь-яких поселень на територіальне чи функціональне об'єднання з метою формування життєздатної громади. Слід розробити механізм укрупнення територіальних громад на основі зацікавлення нині самостійних територіальних утворень об'єднуватися, оптимально сполучивши принципи демократичної добровільності та адміністративної примусовості такого об'єднання в разі доцільності злиття первинних адміністративно-територіальних одиниць.

Адаптуючи зарубіжні підходи до інституційних умов розвитку муніципальних утворень в Україні, важливо розробити і реалізувати методики використання технологій спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту. Потребує створення система ефективної взаємодії органів влади, підприємницького сектору, громадських організацій та членів територіальної громади в забезпеченні управління економічним і соціальним розвитком муніципальних утворень, що дасть змогу використати ефект синергізму в поєднанні зусиль усіх суб'єктів цього процесу. Необхідною є активізація співпраці зарубіжних та українських вчених, депутатів і практичних службовців органів місцевого самоврядування в сфері трансформації державного управління та становлення місцевого самоврядування на рівні громад шляхом проведення семінарів, стажувань, науково-практичних конференцій та круглих столів. Потрібно змінити ставлення в діяльності органів влади та наукових публікаціях до громад, особливо сільських та селищних, як до залишково-примітивного рівня територіальних формувань, перейти до усвідомлення та дослідження їх як складних соціально-економічних систем, що становлять основу фундаменту державотворення, є вихідними ланками забезпечення стабільності розвитку усієї країни та необхідними елементами європейського інтеграційного процесу.

Реалізація зазначених заходів сприятиме забезпеченню відповідності повноважень, визначених законодавством за місцевим самоврядуванням в Україні, та їх фінансовим наповненням, що підвищить управлінсько-регулятивну функцію органів місцевого самоврядування щодо забезпечення економічного й соціального розвитку муніципальних утворень, створить передумови для впровадження економічного інструментарію муніципального менеджменту. Врешті-решт, технології муніципального менеджменту спрямовуватимуться на реалізацію стратегій розвитку муніципальних утворень, що деталізуватимуть та посилюватимуть загальнонаціональну стратегію розвитку держави, мета якої – європейське майбутнє України.

Частина II

**РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ
ГЛОБАЛЬНОГО ЕКОНОМІЧНОГО
ПРОСТОРУ**

Розділ 6

ДЕТЕРМІНАНТИ ТА ОСНОВНІ СКЛАДОВІ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ-ТРИАДИ

6.1. Розвиток європейського регіону

Особливу роль у світовому господарстві відіграють регіони-триади, які в умовах глобалізації є справжніми джерелами економічної енергії¹. Відтак, саме ці регіони набувають більшої автономії, поступово обмежуючи роль держав-націй для забезпечення економічного процвітання.

Формування глобальних регіонів у світовому господарстві ґрунтується на інтеграційній основі. Водночас інтеграційна взаємодія країн, що входять до відповідного регіону світового господарства, має специфічні ознаки об'єктивної природи та суб'єктивної зумовленості процесів регіоналізації, які пов'язані із взаємодією та інтегруванням основних ланок національних економічних систем. Ця взаємодія відбувається шляхом формування відповідних умов розвитку інтеграційних процесів з боку державних інститутів (суб'єктивна складова), стимулювання інтеграційних процесів з боку суб'єктів господарювання через ринкові механізми взаємодії, які пов'язані із потоками товарів, факторами виробництва (об'єктивна складова). Домінування суб'єктивних або об'єктивних факторів формує базу відповідної моделі регіональної економічної інтеграції, розвиток якої відбувається під впливом конкретних мікроекономічних, макроекономічних, геополітичних детермінант. Кожна модель характеризується власними механізмами та інститутами розвитку, які визначаються широтою та глибиною регіональних інтеграційних процесів, відповідною інституціональною підтримкою. Відповідно до зазначених характеристик основними моделями міжнародної регіональної інтеграції є такі: європейська, північноамериканська та азійсько-тихоокеанська, які розвиваються в основних регіонах-тріади світового господарства.

Розвиток інтеграційної взаємодії європейських країн засновано на високому рівні участі цих країн у міжнародних господарських зв'язках. Найбільш розвинутим регіональним інтеграційним угрупованням не тільки серед країн Західної Європи, а й у світі є Європейський Союз, що об'єднує 28 країн, які утворили єдиний економічний простір на умовах взаємовигідного співробітництва, що реалізується, з одного боку, на мікрорівні (через співробітництво конкретних компаній, фінансових груп та ін.) та підтримується на макрорівні (через спільну макроекономічну політику, яка реалізується за всіма напрямками).

Лібералізація торговельно-економічних відносин у рамках об'єднання (свобода руху товарів, послуг, капіталів, робочої сили), цілеспрямована макроекономічна політика дали змогу ЄС забезпечити провідні позиції у світовому господарстві. ЄС сьогодні – це надпотужний глобальний регіон і впливовий актор у системі сучасних міжнародних відносин. Глибина європейських інтеграційних процесів насамперед простежується саме у торговельно-економічній сфері, про що свідчить найвищий у світі рівень внутрішньорегіональної торгівлі серед усіх регіональних інтеграційних об'єднань. Внутрішньорегіональні торговельні потоки для інтеграційного об'єднання є значно більшими за значенням, ніж торговельні потоки з іншими країнами світу.

Формування європейської моделі регіональної інтеграції відбувалось за класичною схемою, запропонованою Б. Балассой, що підтверджує еволюція форм регіональної інтеграції, які пройшов у своєму становленні ЄС. *Етап зони вільної торгівлі* (1958–1966 рр.) характеризувався тим, що було досягнуто скасування митного збору та різних кількісних обмежень у внутрішньорегіональній торгівлі товарами між державами-членами співтовариства. Крім того, було введено загальний митний тариф і почала реалізовуватися єдина торгова політика відносно третіх країн. З 1962 р. набула чинності єдина сільськогосподарська політика.

На *етапі митного союзу* (1968–1986 рр.) відбувається подальше розширення сфери діяльності європейського інтеграційного угруповання. Так, цілеспрямована аграрна політика доповнюється єдиною політикою у сфері охорони навколишнього середовища та в галузі досліджень і технологічного розвитку, формуються основи для розвитку інтеграції у валютно-фінансовій сфері.

¹ Ohmae K. Triad Power. The Coming Shape of Global Competition / K. Ohmae. – New York : Free Press, 1985. – 345 p. – P. 8.

На етапі спільного ринку (1987–1992 рр.) на основі Єдиного Європейського акту, а також підписаного в 1985 р. документа про програму створення внутрішнього ринку країн ЄС, ліквідуються останні бар'єри на шляху пересування товарів і факторів виробництва. Було досягнуто «чотирьох свобод» – вільне переміщення у середині ЄС товарів, послуг, капіталу і робочої сили. Водночас країни ЄС перейшли до проведення єдиної політики в окремих галузях: енергетиці, транспорті, питаннях соціального і регіонального розвитку. Слід зазначити, що на цьому етапі розвитку європейської моделі інтеграції класична схема розвитку форм регіональної економічної інтеграції зазнала певної координації, оскільки існують певні відмінності між категоріями спільного ринку (*common market*), який міститься у класичній схемі, та єдиного ринку (*single market*), який було фактично створено в ЄС. Досягнення чотирьох свобод стало фактичним впровадженням єдиного європейського ринку, у якому було усунуто всі бар'єри на шляху переміщення товарів, послуг, капіталу, людей. Таким чином, національні ринки, об'єднані в спільний ринок через скасування митно-тарифних бар'єрів, фактично перетворились на єдиний європейський ринковий простір.

Етап економічного і валютного союзу (з 1993 р.) характеризується посиленням економічної і політичної інтеграції, розвитком єдиного валютного ринку, поглибленням внутрішньорегіональних торговельно-економічних зв'язків. Утворення економічного і валютного союзу було найважливішим інституційним економічним досягненням ЄС, в рамках якого його учасники добровільно делегували єдиним органам суверенні права у сфері економіко-фінансового регулювання. Валютна інтеграція стала невід'ємним елементом економічної інтеграції, що пов'язано з формуванням наднаціонального механізму валютно-фінансового регулювання, координацією валютної політики, створенням міждержавних валютно-кредитних і фінансових організацій. Однак саме криза єврозони вимагає оптимізації наднаціонального рівня загальноєвропейської системи фінансового надзору, насамперед у банківській сфері, від ефективного розвитку якої залежатиме вирішення проблеми суверенного боргу країн, що входять до єврозони.

Можливе залучення до європейської моделі регіональної інтеграції інших країн регіону фактично визначається виконанням з їхнього боку відповідних параметрів, що стосуються дотримання демократичних принципів свободи і поваги прав людини, а також принципу правової держави; наявності конкурентоспроможної ринкової економіки в країні та визнання суспільством загальних правил і стандартів ЄС, включаючи прихильність до цілей політичного, економічного і валютного союзу (Копенгагські критерії).

Особливу роль у розвитку інтеграційних процесів в Європі зіграла Маастрихтська угода (1993 р.), згідно з якою було встановлено єдине європейське громадянство; утворено економічний і валютний союз; сформовано основи політичного союзу, основними завданнями якого стали розробка єдиної зовнішньої політики, загальної політики в галузі внутрішніх справ і правосуддя. Результатом договору було встановлення трьох основ союзу: економіки і соціальної політики; міжнародних відносин і безпеки; правосуддя і внутрішніх справ. Поглиблення економічної взаємодії європейських країн сприяло формуванню єдиного цілісного територіально-господарського комплексу, успішний розвиток якого відбувається лише за умов досягнення високого рівня економічного розвитку всіма членами об'єднання, що наповнює реальним змістом взаємодоповнюваність національних економік.

З урахуванням динамічного розвитку геополітичної ситуації і розширення ЄС особливого значення для збалансованого і гармонійного розвитку континенту набуває реалізація регіональної політики, імперативом якої є реалізація концепції «Європа регіонів», у якій регіон розглядається як найважливіший резерв внутрішньої єдності європейської інтеграції. Досягнення регіональної однорідності, а не політичний союз – базова основа розвитку ЄС. З огляду на це актуальним стає формування гомогенного простору, заснованого на рівному рівні розвитку регіонів. Вирівнювання рівнів регіонального розвитку вимагало (і вимагає) концентрації фондів ЄС та їх ефективного використання. З метою оптимізації фінансування через цільові фонди в ЄС прийнята система ідентифікації (класифікації) регіонів (*Nomenclature of Territorial Units for Statistical Purposes, NUTS*). Ця система включає п'ять рівнів, три з яких (1–3) регіональні, а дві (4–5) місцеві (локальні) одиниці регіональної статистики ЄС (*Local Administrative Units, LAUs*)². Зазначені рівні регіонів мають ієрархічну структуру і враховують відповідну чисельність населення. Відповідно до класифікації NUTS на території ЄС за станом на початок 2015 р. виокремлюють: 98 NUTS I, 276 NUTS II і 1342 NUTS III³.

У своєму розвитку регіональна політика ЄС за останні роки пройшла ряд низку етапів, для кожного з яких була вироблена своя система пріоритетів та, відповідно, було визначено розміри фінансування. Слід

² Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics NUTS 2010/EU-27. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2011. – 143 p. – P. 6–8.

³ Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/overview>.

зауважити, що обсяги фінансування, спрямованого на регіональний розвиток, із кожною програмою зростають, що наочно демонструють дані табл. 6.1.

Таблиця 6.1

Етапи регіональної політики ЄС

Період	Кількість пріоритетів	Кількість структурних фондів	Обсяг фінансування, у млрд. євро *	Питома вага у бюджеті ЄС, %
1994–1999	6 + 1	3	177,0	33,0
2000–2006	3 + 1	5	234,7	33,0
2007–2013	3	2	347,0	35,7
2014–2020	3	3	351,9	32,5

*до 2000р. – млрд. ЕКЮ.

Примітка. Складено автором на підставі: Eurostat regional yearbook 2015. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2015. – 309 р.

Досягнення високої конкурентоспроможності ЄС можливе через досягнення регіональної конкурентоспроможності. Економічні регіони є більш гнучкими об'єктами, які частіше визначаються через торговельні та міграційні потоки, а не через адміністративні обмеження. Тому політику регіонального розвитку має бути скоординовано через адміністративні регіони, що охоплюють економічні регіони⁴. Конкурентоспроможний регіон став точкою зростання конкурентоспроможності ЄС загалом, а отже, кожен напрям політики, що реалізується в Євросоюзі, має територіально виражений ефект, що сприяє налагодженню стосунків партнерства між ЄС, країнами-членами, місцевою владою, приватним сектором тощо, партнерства, що забезпечить розробку стратегій розвитку та вирішення завдань на рівні всього Співтовариства.

Регіональна політика є інтегрованою частиною єдиної економічної політики ЄС. Це зумовлює і забезпечує комплексне вирішення проблеми подолання асиметричного розвитку регіонів. Якісно новий підхід у розгляді процесів, які відбуваються у середині ЄС, дає можливість говорити про нову якість регіональної політики. Фактично політика об'єднання (*cohesion policy*) означає переплетення і узгодження регіональної і соціальної політик, що забезпечує вищу ефективність їх реалізації. Тому стратегія просторового розвитку Євросоюзу, що надає принципову ознаку європейській моделі регіональної інтеграції, відрізняється саме розвитком конкретних територій.

Оскільки регіональний розвиток стає найважливішим резервом внутрішньої єдності європейської інтеграції, то міжрегіональна співпраця в рамках європейської моделі інтеграції має тенденцію до посилення. Транскордонна співпраця, що реалізується в рамках регіональної політики ЄС, здійснюється на основі програми INTERREG. Основними формами регіональної співпраці, що реалізується в ЄС в рамках цієї програми, є: транскордонна співпраця (*cross-border cooperation*), транснаціональна співпраця (*transnational cooperation*), міжрегіональна співпраця (*interregional cooperation*). Розвиток європейської інтеграції передбачає особливе значення транскордонної співпраці в рамках євро регіонів, яка розглядається як стабілізуючий чинник у відносинах між країнами. Відповідно до зазначених форм співпраці визначено напрями реалізації і фінансування програми INTERREG (пакет «Агенда-2000»): напрям А пов'язаний з розвитком зовнішніх кордонів ЄС, він охоплює різні ініціативи, спрямовані на розширення транскордонної співпраці; напрям В охоплює різні форми транснаціональної кооперації, які сприяють поглибленню інтеграції, і напрям С передбачає розширення всіх інших форм співпраці.

Розвиток інтеграційних процесів в Європі сприяє економічному і соціальному прогресу в європейських регіонах та країнах загалом, його збалансованості та стійкості; поглибленню торговельної і фінансової інтеграції, розвитку тісної співпраці у сфері юстиції і внутрішніх справ. Проте в 1990-ті рр. темпи економічного зростання ЄС суттєво відставали від головного конкурента – США, що суттєво знижувало потенційні можливості для зростання конкурентоспроможної європейської економіки через загострення соціальних проблем (насамперед, безробіття), недостатню модернізацію й структурну перебудову європейської економіки. Забезпечення сталого економічного розвитку вимагало відповідної державної політики у сфері науки і техніки, головною стратегією якої мало бути забезпечення соціально-економічних, організаційних, правових умов для формування та ефективного використання науково-технічного потенціалу з метою освоєння світового ринку товарів і послуг. З підвищенням наукоємності виробництва зростає потреба в розвитку та використанні інноваційного потенціалу країн. Саме на цій основі в Лісабоні в 2000 р. на саміті глав держав тоді ще ЄС (15) було прийнято стратегію, відповідно до якої визначено головне стратегічне завдання – зробити протягом десяти років з ЄС найбільш

⁴ Economic Performance and Economic Regions in the New Economy: Foundations, Strategy / Ben Brunnen // Local government institute working paper series. – School of Public Administration University of Victoria, 2006. – 34 p. – P. 3.

конкурентоспроможну та динамічну економіку в світі, засновану на передових знаннях за збереження західноєвропейських цінностей, забезпечення гармонійності економічного розвитку та підвищення соціальної згуртованості суспільства. Аналіз розвитку економіки країн ЄС протягом останніх років демонструє, що багато прийнятих параметрів Лісабонської стратегії так і не було досягнуто.

Недостатній прогрес у реалізації завдань, які визначено Лісабонською стратегією, вимагав суттєвого перегляду та уточнення параметрів розвитку ЄС. У 2010 р. (на зміну Лісабонській стратегії) було прийнято нову стратегію розвитку – «Європа 2020»⁵. Головним індикатором, що характеризує умови розвитку конкурентних переваг у науці та технологіях, визнано рівень витрат на інновації, дослідження та розвиток, які забезпечує державний і приватний сектор. Формування надійних джерел фінансування дослідницької та інноваційної діяльності на рівні не нижче 3% ВВП є найважливішою умовою, дотримання якої дасть змогу об'єднаній Європі стати найбільшою в світі економікою, заснованою на знаннях.

Напрямами (пріоритетами) зростання та розвитку європейської економіки в рамках нової стратегії розвитку «Європа 2020» визнано наступні. По-перше, розвиток нової економіки, що заснована на знаннях та інноваціях (*smart growth*), яка спроможна забезпечити гармонійний розвиток європейського суспільства. Реалізація цього напрямку передбачає: створення Інноваційного союзу (*Innovation Union*), в рамках якого буде забезпечено єдину інноваційну політику, спрямовану на вирішення важливіших проблем суспільного розвитку – зміна клімату, підвищення енергоефективності, демографічні зміни та охорона здоров'я; реалізацію програми «Молодь в дії» (*Youth on the move*), у рамках якої планується розширити академічну мобільність, покращити якість освіти та професійної підготовки, створити кращі умови для адаптації молоді на ринку праці, підвищити рівень конкурентоспроможності європейських університетів; поширення цифрових технологій та створення єдиного цифрового ринку (*Digital agenda for Europe*).

По-друге, забезпечення сталого розвитку (*sustainable growth*), що ґрунтується на ресурсозберігаючих, екологічно чистих технологіях, раціональному використанні ресурсів та конкурентоспроможності економіки і передбачає: створення конкурентоспроможної низьковуглеродної економіки з ефективним використанням ресурсів; скорочення викидів та запобігання втрати біорізноманіття в рамках реалізації програм з охорони навколишнього середовища; забезпечення лідерства Європи у розробці нових екологічно чистих технологій і методів виробництва; впровадження ефективних інтелектуальних електромереж; покращення ділового середовища в масштабах ЄС, що забезпечить додаткові конкурентні переваги європейським компаніям (особливо для малих і середніх виробничих фірм). Індустріальна політика, яка охоплює вищезазначені напрями, спрямована на підвищення конкурентоспроможності європейського бізнесу, в тому числі й через розповсюдження міжнародних виробничих мереж (від доступу до сировини для післяпродажного обслуговування), що забезпечить адаптацію європейської індустріальної політики до викликів глобалізації.

По-третє, забезпечення інклюзивного зростання (*inclusive growth*) через сприяння й забезпечення високої зайнятості, досягнення соціальної, економічної та регіональної єдності. Досягнення інклюзивного зростання передбачає: підвищення рівня зайнятості в Європі через створення нових робочих місць (особливо для жінок, молоді та літніх працівників); управління змінами через інвестиції в професійну підготовку і навчання; модернізацію ринку праці та системи соціального забезпечення, що гарантує отримання вигід всім регіонам ЄС.

Фактично, через забезпечення реалізації інклюзивного зростання може бути реалізовано основну мету розвитку європейської інтеграції – формування єдності суспільства, що розвивається на засадах нової економіки, вимогам якої має відповідати європейська інноваційна система. За збереження існуючих тендер-цій у розвитку економіки Євросоюзу в світовому господарстві в результаті втрати нею необхідної динаміки, гнучкості, інноваційності, а отже, і міжнародної конкурентоспроможності, до 2050 р. 45% світового ВВП вироблятиметься в Китаї, 31% – в США і лише 17% – в ЄС. Посилиться інноваційний розрив між ЄС та США і Японією. Крім того, Китай, Індія, Бразилія почали швидко наздоганяти Євросоюз за рахунок щорічного підвищення їх продуктивності на 7%, 3% і 1%, відповідно, протягом останніх п'яти років⁶.

З урахуванням динамічного розвитку геополітичної ситуації і розширення ЄС успішна реалізація регіональної політики має особливе значення для збалансованого і гармонійного розвитку континенту, де регіон розглядається як найважливіший резерв внутрішньої єдності європейської інтеграції. Досягнення

⁵ Europe 2020 Flagship Initiative Innovation Union [Electronic resource] // European Economic and Social Committee [Official website]. – URL : <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.15480>.

⁶ State of the Innovation Union. Report From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions [Electronic resource]. – URL : <http://eur-lex.europa.eu>.

регіональної однорідності – одна із базових цілей розвитку ЄС. Отже, актуальним стає формування гомогенного простору, заснованого на рівному рівні розвитку регіонів, який включає економічну, соціальну, екологічну, культурну й інші складові. Глобальна фінансова криза виявила взаємозалежність національних економік як всередині, так і за межами ЄС. Зміцнення економічної та фінансової стабільності в країнах єврозони значною мірою визначатиметься ефективністю подальшої стратегії розширення об'єднання з одночасним поглибленням інтеграції.

6.2. Особливості розвитку північноамериканського регіону

Розвиток північноамериканського регіону як одного з регіонів-тріади світового господарства пов'язаний із формуванням Північноамериканської зони вільної торгівлі (*North American Free Trade Agreement, NAFTA*), становлення якої ґрунтується на об'єктивних складових, оскільки саме мікроекономічні детермінанти стимулювали інтеграційні процеси в регіоні. Відмінність цієї моделі інтеграції полягає в тому, що об'єднання країн починалося не відповідно до політичного рішення (як це було в країнах ЄС), а у відповідь на потреби ринкових структур, насамперед транснаціональних компаній. Тобто порівняно з європейською моделлю регіональної інтеграції, в рамках якої створення особливого вільного простору мобільності для всіх європейських країн відбувалось через ініціативу саме державних інституцій, в Північній Америці – інтеграційні процеси розвивались під впливом прагнення до співпраці на мікрорівні до співпраці на макрорівні. Тривалий час регіоналізація виробництва в Північній Америці стимулювала розвиток інтеграційних процесів на фірмовому і галузевому рівнях та не була пов'язана з державним і міждержавним регулюванням.

Розвиток та поглиблення двосторонніх зв'язків між США та Канадою на рівні міжнародної мікроінтеграції стимулювало прийняття вже на міждержавному рівні рішення щодо створення у 1989 р. зони вільної торгівлі між Канадою та США (*Canada-United States Free Trade Agreement, CUSFTA*). Основними складовими цієї угоди було визначено скасування бар'єрів у торгівлі товарами та послугами між країнами, просування умов сумлінної конкуренції, лібералізація базових умов інвестиційної діяльності між країнами, розвиток двох – і багатосторонньої кооперації, заснування ефективних процедур спільного адміністрування вирішення суперечок⁷. У 1992 р. між США, Канадою і Мексикою було підписано угоду про створення Північноамериканської зони вільної торгівлі, яка набула чинності з 1994 р. Зазначена угода охоплювала майже всі аспекти, що стосуються розвитку міждержавних економічних відносин між США, Канадою та Мексикою. Фактично, підписання Угоди стало не стільки початком інтеграційного процесу, скільки першим широкомасштабним юридичним оформленням реального інтегрування США і Канади, до якого приєднався менш потужний партнер – Мексика.

NAFTA стала першою угодою, яка об'єднала в один інтеграційний блок на рівноправній основі дві високорозвинені держави і країну, що розвивається. Основними завданнями, які було визначено США, Канадою та Мексикою, були такі: усунення митних обмежень у взаємній торгівлі; досягнення високого рівня інтеграції ринків товарів, капіталу, технологій і трудових ресурсів; досягнення повної незалежності від зовнішніх постачань енергоресурсів; посилення конкурентоспроможності північноамериканського економічного центру порівняно із європейським і азійсько-тихоокеанським регіонами.

Порівняно з ЄС як інтеграційне об'єднання NAFTA не має відповідної системи наднаціональних органів регулювання, хоча інституційний механізм, що забезпечує функціонування зони вільної торгівлі в рамках об'єднання створено (комісія з вільної торгівлі, міжурядові консультації тощо). Основним інституційним органом, що забезпечує нагляд за виконанням угоди, розвиваючи діалог між країнами, є комісія (*Free Trade Commission*), що складається з відповідних представників урядових виконавчих установ з міжнародної торгівлі. Фактичний механізм створення та розвитку NAFTA, що охоплює, окрім торгівлі товарами та послугами, обмін інвестиціями та робочою силою, захист прав інтелектуальної власності, спільне вирішення екологічних проблем, розвиток спільної інфраструктури та інше, по суті характеризує створення вперше у світовому господарстві прецедент дії зони вільної торгівлі у новому розширеному форматі, «зона вільної торгівлі плюс», яка дає змогу перейти до глибших форм інтеграції без створення складної системи наднаціональних інститутів.

Укладання Угоди про вільну торгівлю сприяло утворенню одного з найбільших і багатих ринків не лише в Північній Америці, а й у світі. Специфічність цього ринку характеризується, перш за все, тим, що це об'єднання лише трьох, але великих як за територією, населенням, так і за економічним потенціалом

⁷ The Canada-U.S. Free Trade Agreement (FTA) [Electronic resource] // Foreign Affairs and International Trade Canada [Official website]. – 325 p. – P. 9. – URL : <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/us-eu.aspx?lang=eng&view=d>.

країн. Економічна інтеграція між такими асиметричними партнерами не мала прецеденту в світовому господарстві раніше. Основою ринку є економіка світового лідера з конкурентоспроможності – США. Велика частка зовнішньоторговельного обігу Канади і Мексики припадає саме на торгівлю із США. З економікою США пов'язані також основні інвестиційні потоки NAFTA. Незважаючи на кризові потрясіння, американська економіка є найпотужнішою у світі, а геополітичний вплив США не зменшується. За обсягами зовнішньоторговельної діяльності Північноамериканська зона вільної торгівлі стала другим (після ЄС) регіональним інтеграційним об'єднанням світового господарства.

Сьогодні вся територія Північної Америки є зоною вільної торгівлі, що сприяло розвитку не тільки зовнішньої, а й внутрішньорегіональної торгівлі, на яку припадає 50,2% загального її обсягу.

Важливою і характерною особливістю розвитку північноамериканської інтеграційної моделі є значна асиметрія економічної взаємозалежності країн-членів NAFTA, зумовлена, з одного боку, слабкою інтеграційною взаємодією між Канадою та Мексикою, а з іншого, – домінуючим становищем США. Якщо укладання угоди про зону вільної торгівлі між США і Канадою стало природним кроком у розвитку співробітництва між взаємопов'язаними країнами, то приєднання до інтеграційного об'єднання Мексики було зумовлене скоріше неекономічними факторами і пов'язано з тим, що країна розглядалась насамперед як частина американської національної стратегії безпеки, а не як економічний регіональний партнер. Саме тому асиметрія між Мексикою та США не дозволяла аналітикам виділити, які саме економічні або політичні фактори вплинули на розвиток інтеграції, та передбачити можливі результати подальшого поглиблення взаємозалежності країн у розвитку нової динаміки американсько-мексиканських відносин⁸.

Кожна країна NAFTA має свої економічно обґрунтовані причини участі в об'єднанні. Провідна роль у розвитку північноамериканських інтеграційних процесів належить США, для яких участь в цьому угрупованні забезпечує: розширення безмитного ринку реалізації продукції; вихід через Мексику на економіку країн Латинської Америки; доступ до канадських і мексиканських економічних ресурсів; розвиток експорту сільськогосподарської, автомобільної і текстильної продукції.

Поглиблення інтеграції в рамках NAFTA призвело до збільшення високої чутливості мексиканської економіки через економічний розвиток у США. Крім того, нерівність у рівнях доходів загострює інші соціально-економічні проблеми розвитку відносин Мексики зі США та Канадою. За показником ВВП на душу населення, Мексика й досі значно відстає від своїх більш потужних партнерів по об'єднанню (співвідношення становить > 5 : 1). І хоча в середньому темпи приросту зайнятості в мексиканській економіці є вищими за показники США та Канади, розрив між рівнями заробітної плати в США, Канаді, з одного боку, та Мексики, з іншого, й досі залишається значним. Доволі неврегульованими у відносинах Мексики з країнами NAFTA є і міграційні питання. Грошові перекази мігрантів є другим за величиною джерелом іноземної валюти для Мексики після нафти і туризму.

Лібералізація торгівлі позитивно вплинула на розвиток інвестиційної діяльності, зростання якої в межах NAFTA безпосередньо пов'язане із розвитком торгових преференцій інтеграційних угод, що посилює протекціонізм у середині регіону порівняно з європейським та азійсько-тихоокеанським регіоном, а також програмами приватизації державних компаній, які надавали можливість американським компаніям придбати недорогі мексиканські активи, особливо в енергетиці, торгівлі та фінансовому секторі. Крім того, збільшення обсягів інвестування мексиканської економіки з боку країн-партнерів по NAFTA стало можливим завдяки лібералізації обмежень на іноземні інвестиції, які існували в кінці 1980-х і діяли до початку 1990-х рр. Ці обмеження були пов'язані з протекціоністською політикою щодо іноземного капіталу, а також контрольованістю обмінного курсу для стимулювання внутрішнього зростання. Загалом з приєднанням Мексики до NAFTA ступінь довіри іноземних інвесторів ще збільшився, які, крім того, отримали недискримінаційний режим їх інвестицій, а також захист прав інвесторів.

Майже половина від загального обсягу прямих іноземних інвестицій у Мексику зосереджена в обробній промисловості, в якій основна частина припадає на макиладори (*maquiladora*) – експортноорієнтовані підприємства, які створено за участю іноземного капіталу, і в яких зосереджено трудові операції (виробництво автозапчастин, електронних товарів тощо), що дає змогу загалом знизити витрати на робочу силу в загальному процесі виробництва. Макиладори виникли ще у 1960-х роках відповідно до прийнятої в Мексиці IMMEX-програми (*Maquiladora Manufacturing Industry and Export Services*) щодо їх створення, в рамках якої підприємствам, створеним за участю іноземного

⁸ Chanona A. A Comparative Perspective between the European Union and NAFTA [Electronic resource] / A. Chanona. – Salvador de Madariaga Institute. – URL : <http://aei.pitt.edu/8109/1/chanonafinal.pdf>; McKinney J. A. NAFTA's Effects on North American Economic Development: A United States Perspective [Electronic resource] / J. A. McKinney. – University of Toronto, 2005. – URL : <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Future%20of%20NAFTA%20-%20McKinney%20Paper.pdf>.

капіталу, дозволялось безмитно імпортувати проміжну продукцію за умов, що 20% готової продукції буде експортовано⁹. Кількість макиладорів стрімко зростала після створення Північноамериканської зони вільної торгівлі. Сьогодні саме на ці підприємства припадає значна частина торгівлі між Мексикою та США. Цілком логічно, що основна концентрація макиладорів припадає на прикордонні зі США регіони Мексики.

Визнаючи торгівлю як потужний інструмент економічного зростання, мексиканський уряд поступово реалізує програму модернізації, спрямовану на розширення торгівлі за одночасного зменшення витрат, пов'язаних з митними процедурами. Зростання конкурентоспроможності економіки Мексики сприяло зростанню зовнішньоторговельних потоків, а країна увійшла до десяти найпотужніших торговельних гравців з відкритою економікою. Оскільки торгівля забезпечує 60% ВВП країни, митні процедури суттєво впливають на економічне зростання, їхня модернізація стала важливим кроком економічної політики.

Модернізація як удосконалення системних процедур, правил, організаційної структури передбачає також суттєву інвестиційну підтримку розвитку мексиканської інфраструктури і устаткування, яка склала понад 800 млн. дол., щороку обсяги інвестування поступово зростають. Забезпечення модернізації досягається через різноманітні заходи, у тому числі через тісну співпрацю з урядовими агентствами, через які організовується інформаційний обмін з митними владними установами країн-партнерів, які беруть на себе управління ризиками, надають оцінку і проводять моніторинг торговельних дій щодо різних сегментів і типів товарів, сприяючи посиленню торговельної безпеки. Важливим елементом системи митної модернізації в Мексиці став розвиток нормативно-правової основи, що сприяє скороченню бюрократичних обмежень торгівлі. Вона включає гармонізацію і спрощення митних процесів, спрямованих на формування більш прозорих і сприятливих процедур для торгових партнерів. Розвиток і розширення митної інфраструктури забезпечило широке застосування сучасних технологій (автоматичних систем ідентифікації та огляду вантажів, камер, апаратів з рентгенівськими та гамма-променями тощо), які не тільки забезпечують зростання мексиканської торгівлі, а й гарантують високі стандарти безпеки. Впровадження програми модернізації митних процедур сприятиме органічній інтеграції мексиканської економіки до глобального ринку, через їх більшу ефективність і прозорість, що й надалі сприятиме подальшому укріпленню торговельних позицій Мексики серед провідних експортерів й імпортерів світу.

Для формування «глобальної логістичної платформи» через значне розширення інвестування в інфраструктурні проекти в Мексиці прийнято закон з приватно-державного партнерства¹⁰. Саме через приватно-державне партнерство забезпечується розвиток інфраструктури країни, від якої залежатиме не тільки її конкурентоспроможність, а й об'єднання регіонів у глобальній економіці, найбільш повне використання потенціалу розвитку кожного регіону.

На відміну від ЄС, в NAFTA немає загальних для усіх країн спільних інституцій, що забезпечують інноваційний розвиток об'єднання загалом. Кожна країна розробляє й реалізує власні програми, спрямовані на розвиток науково-технічного потенціалу. У 2009 р. в США прийнято акт (*American Recover and Reinvestment Act, ARR*), відповідно до якого 787 млрд. дол. буде спрямовано на модернізацію транспорту, з перевагою провідникових та високошвидкісних технологій; відтворювальної енергії; IT-технологій; новітні медичні дослідження тощо. З 2009 р. реалізується інноваційна стратегія, спрямована на забезпечення сталого розвитку та якісних робочих місць (*A Strategy for American Innovation: Driving Towards Sustainable growth and Quality Jobs*¹¹), яка передбачає:

- по-перше, інвестування у побудову американських нововведень, у тому числі у дослідження та розробки, фізичний та технологічний капітал. Формування базису інноваційного розвитку можливо через відновлення американського лідерства у фундаментальних дослідженнях; навчання нового покоління робочої сили (за рахунок розширення доступу до вищої освіти, сприяння у досягненні студентів, насамперед у науці, технологіях, інженерії, математики – сферах STEM (*Science, Technology, Engineering, Mathematics*)); побудовання фізичної інфраструктури; розробка провідних інформаційних екосистем;
- по-друге, розвиток конкурентних ринків, що стимулює підприємництво. Досягнення високого рівня міжнародної конкурентоспроможності американських компаній на світових ринках забезпечується через сприяння американському експорту; підтримку відкритих ринків капіталу, що спрямовують

⁹ Villarreal M. U. S. – Mexico Economic Relations: Trends, Issues, and Implications [Electronic resource] / M. Angeles Villarreal // CRS Report for Congress Congressional Research Service, 2012. – URL : <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32934.pdf>.

¹⁰ Building Up a 21st Century Infrastructure in Mexico [Electronic resource] // NAFTA Works. – 2012. – Vol. 17, Issue 2. – 6 p. – URL : <http://www.naftamexico.net/february-2012-building-up-a-21st-century-infrastructure-in-mexico/>

¹¹ A Strategy for American Innovation: Driving Towards Sustainable growth and Quality Jobs [Electronic resource] // The White House (Washington). – URL : <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nec/StrategyforAmericanInnovation/>

ресурси на реалізацію перспективних ідей; стимулювання інноваційного підприємництва та підтримка інноваційної діяльності суспільства загалом;

- по-третє, прорив у забезпеченні таких національних пріоритетів як розвиток альтернативних джерел енергетичних ресурсів, виробництво передових транспортних засобів та покращення якості життя. Забезпечення цього напрямку здійснюється через підтримку розвитку енергоефективних технологій відтворювання енергії сонця, вітру; підтримку передових автомобільних технологій, що ґрунтуються на використанні біопалива та електрообладнанні. Важливого значення у покращенні якості життя набуває розвиток інновацій у системі охорони здоров'я.

Розвиток напрямів STEM як основних національних пріоритетів наукового розвитку в США передбачає¹²: подвоєння протягом наступних 10 років обсягів федеральних інвестицій у фундаментальні дослідження (з головною підтримкою молодих дослідників на початку їхньої кар'єри), в тому числі й досліджень з високим ступенем ризику; створення національних зобов'язань у сфері природничо-наукової освіти і професійної підготовки; підтримка інновацій за допомогою податкових заходів та вдосконалення патентної системи; орієнтація науки й техніки на вирішення глобальних викликів ХХІ ст. (розробка альтернативних джерел енергії, зменшення шкідливих викидів, зниження загроз національної безпеки тощо). Реалізація вищезазначених кроків спрямована на забезпечення конкурентних переваг економіки США у світі.

Серед державних програм розвитку науково-технічної сфери в Канаді та Мексиці слід зазначити програму мобілізації науки і технології для забезпечення переваг Канади (*Mobilizing Science and Technology to Canada's Advantage*), яка реалізується з 2007 р., і стратегія якої базується на чотирьох принципах: просування найкращої світової вищості; фокусування на пріоритетах; заохочення партнерства; посилення відповідальності. З метою розвитку науково-технічного потенціалу в країні, що забезпечить високий рівень конкурентоспроможності національної економіки, заснованої на знаннях, у Мексиці в 2007 р. прийнято Національний план розвитку на 2007–2012 рр., відповідно до якого визначено пріоритети у науково-технічній політиці. Згідно з цим планом розроблено й прийнято загальнонаціональну програму PECiTI (*Programa Especial en Ciencia, Tecnologia e Innovacion*) на 2008–2012 рр.¹³. Основною державною інституцією, що забезпечує міжміністерську координацію, фінансування та виконання науково-технічної політики, виступає Національна науково-технічна рада (*CONACYT*). Програма PECiTI передбачає короткострокові, середньострокові та довгострокові напрями державної політики, спрямованої на укріплення освіти, що, з одного боку, базується, а з іншого – пропонує наукові, технологічні, інноваційні розробки; децентралізацію наукової, технологічної та інноваційної діяльності; сприяє розширенню фінансування фундаментальних та прикладних наукових розробок; стимулює зростання інвестування наукової інфраструктури; розширює державне інвестування в розвиток людського капіталу та наукових розробок. Основними стратегічними напрямками програми є такі: збільшення продуктивності праці та капіталу через технологічні новації; збільшення інвестицій в інфраструктуру; збільшення інвестицій у людський капітал через підвищення якості освіти. Пріоритетними науково-технічними напрямками визнано розвиток біотехнологій, медицини, енергетики, навколишнього середовища, нанотехнологій, інформаційно-комунікаційних технологій та ін.

Співпраця країн-членів NAFTA не обмежена суто економічними питаннями зниження тарифів та лібералізації ринків. Значних успіхів було досягнуто в таких галузях, як охорона довкілля та праці. Угода про створення Північно-американської зони вільної торгівлі має два доповнення: угоду з кооперації у навколишньому середовищі (*The North American Agreement on Environmental Cooperation, NAAEC*), що передбачає конкретні заходи щодо подальшого співробітництва з проблем навколишнього середовища; та угоду з кооперації праці (*North American Agreement on Labor Cooperation, NAALC*) – угода, що забезпечує ефективне запровадження стандартів праці та правових норм без втручання у функціонування національних систем праці. І хоча на відміну від угод, що є в основі європейських інтеграційних процесів, угода NAFTA і не охоплює питання, пов'язані в соціальній сфері (зайнятість, освіту, культуру тощо), можна визначити, що зазначені два доповнення визначають соціальну складову північноамериканської моделі інтеграції, через які країни-інтегранти забезпечують покращення життєвих стандартів, захист трудових прав.

Успішний розвиток північноамериканської моделі регіональної інтеграції сприяв поширенню в світовому господарстві інтеграційної взаємодії типу Північ-Південь. Певною мірою можна вважати, що це підштовхнуло ЄС до розширення за рахунок приєднання країн Східної Європи, які значно відрізнялись

¹² Investing in America's Future: Barack Obama and Joe Biden's Plan for Science and Innovation [Electronic resource] // The White House (Washington) [Official website]. – URL : <http://www.whitehouse.gov/>

¹³ León R. L. Erawatch country reports 2010: Mexico [Electronic resource] / L. R. León. – Joint Research Centre – Institute for Prospective Technological Studies (JRC-IPTS), 2010. – 53 p. – P. 14. – URL : <http://erawatch.jrc.ec.europa.eu/>

від країн ЄС (15) за рівнем соціально-економічного розвитку. Відносний успіх інституційної розбудови в посткомуністичних країнах не передбачав необхідність створення нової системи, щоб допомогти цим країнам модернізувати свої інституції¹⁴. Порівняння основних складових механізмів розвитку європейської та північноамериканської моделі інтеграції за основними параметрами (широта й глибина інтеграції, підтримка інтеграційного розвитку, особливості моніторингу та координації) виявило певні відмінності зазначених моделей, які наведено в табл. 6.2.

Таблиця 6.2

Порівняння європейської та північноамериканської моделей регіональної інтеграції

Параметри	ЄС	НАФТА
Широта й глибина інтеграції	Різноманіття сфер відповідної політики – економічна, зовнішня, інституційна; фокусування на адміністративних можливостях; деталізація стандартів.	Фокусування на економічній та торговельній політиці; фокусування на загальних стандартах та гармонізації; збереження національного законодавства.
Підтримка	Значна й різноманітна ресурсна база; рух від простого управління поптом до цільових завдань; фокусування на інституційному зближенні; розширення публічних приватних та транснаціональних мереж через зростаючу децентралізацію і багатокладність.	Здебільшого різна ресурсна база; вирішення конкретних питань торговельно-економічної співпраці та окремих питань інших сфер; специфічні підходи до багатосторонніх організацій та національних урядів; здебільшого двоелементність у використанні ринкових та добровільних зв'язків.
Моніторинг	Комплексне погодження і вирішення проблем; регулярна критична перевірка; зростання багатосторонності та складності	Повідомлення за фактом про дотримання; щорічні централізовані огляди; збільшення двосторонніх переговорів (за винятком питань з навколишнього середовища).
Координація	Регулярний обмін інформацією та спільне вирішення проблем.	Незначна горизонтальна комунікація; більша координація з питань навколишнього середовища.

Примітка. Складено автором на підставі аналізу: Laszlo B. Transnational Integration Regimes as Development Programs [Electronic resource] / Laszlo Brus, Gerald A. McDermott // The Transnationalization of Economies, States, and Civil Societies / Ronald Holzhaacker (eds.). – New York : Springer, 2009. – P. 23–61. – URL : http://www.springer.com/cda/content/document/cda_downloaddocument/9780387893389-c1.pdf?SGWID=0-0-45-786603-173866323; Who's Better in International Trade and Development the EU or NAFTA? [Electronic resource] // Knowledge@Wharton. – URL : <http://www.knowledgeatwharton.com.cn/index.cfm?fa=printArticle&articleID=1615&languageid=1>.

Формування Північноамериканської зони вільної торгівлі стало фактично першою спробою створення зони вільної торгівлі, сфера дії якої виходить за межі класичного наповнення цієї форми регіональної інтеграції, оскільки, окрім торгівлі товарами, охоплює також торгівлю послугами, питання інвестиційної діяльності, міграції робочої сили тощо. Окрім того, в рамках регіонального об'єднання розвивається гармонізація технічних регламентів і стандартів, конкурентної політики, врегулювання прав інтелектуальної власності. Розширення сфери охоплення зазначеної форми регіональної інтеграції не супроводжується створенням відповідних наднаціональних інституцій, хоча й відбувається перехід до глибшої інтеграції, пов'язаної із формуванням спільного ринку та окремими елементами економічного союзу. Фактично за мету визнається створення спільного простору, який складається з трьох суверенних країн, співробітництво між якими має відображати їх взаємозалежність з урахуванням всіх відмінностей. Вищезазначене характеризує принципово нові підходи до формування моделі регіональної економічної інтеграції.

Існуючі повноваження NAFTA є занадто незначними, щоб вирішувати проблеми, які виникають у розвитку північноамериканського регіону.

Подальший розвиток північноамериканської інтеграції нерозривно пов'язаний із необхідністю вирішення регіональних проблем, дія яких посилюється, і вирішення яких потребує спільних дій з боку

¹⁴ Laszlo B. Transnational Integration Regimes as Development Programs [Electronic resource] / Laszlo Brus, Gerald A. McDermott // The Transnationalization of Economies, States, and Civil Societies / Ronald Holzhaacker (eds.). – New York : Springer, 2009. – P. 25. – URL : http://www.springer.com/cda/content/document/cda_downloaddocument/9780387893389-c1.pdf?SGWID=0-0-45-786603-173866323.

всіх країн NAFTA, а саме: забезпечення розвитку та зростання у всіх сферах взаємодії, розвиток конкурентоспроможності регіону, протидія загальним загрозам безпеки регіону. Незважаючи на значне збільшення економічної активності між країнами NAFTA, залишається значний розрив у рівнях доходів у країнах, що негативно впливає на посилення проблем, які стосуються нелегальної міграції, злочинності і потребують виключно спільних цілеспрямованих дій.

6.3. Формування азійсько-тихоокеанського регіону

Домінування об'єктивних складових у розвитку процесів регіональної інтеграції, окрім північно-американської моделі, притаманно й азійсько-тихоокеанській моделі міжнародної регіональної економічної інтеграції, оскільки посилення регіональної співпраці пов'язане безпосередньо із впливом транснаціональних корпорацій, які й стали основними рушіями поглиблення інтеграції в азійсько-тихоокеанському регіоні. Значним поштовхом для розвитку регіональної інтеграції в регіоні було поглиблення інтеграційних процесів у рамках ЄС та NAFTA, а відтак об'єктивної потреби у самоідентифікації азійсько-тихоокеанського регіону, що відрізняється від європейського та північноамериканського. Однак, на відміну від зазначених моделей, дія ринкових факторів у розвитку інтеграційної взаємодії в азійсько-тихоокеанському регіоні майже не підтримується інституційно. Особливим фактором впливу на розвиток процесів регіональної інтеграції в регіоні стала фінансова криза 1997–1998 рр.

На відміну від країн ЄС та NAFTA, країни азійсько-тихоокеанського регіону мають порівняно низький рівень співпраці в торговельно-економічній сфері, суттєві розбіжності у фінансовій та правовій основі. Вони є менш самодостатніми, про що свідчить менший рівень внутрішньорегіональної торгівлі та потоків прямих іноземних інвестицій у регіоні. Високий рівень залежності від позарегіонального експорту робить країни доволі вразливими до зміни загальносвітової кон'юнктури. Суттєве скорочення експорту в умовах глобальної кризи 2008–2009 рр. лише загостило необхідність посилення використання регіональних джерел зростання. Не останнім є аргумент про те, що колективна міць азійсько-тихоокеанського регіонального блоку, який буде охоплювати половину світового населення та третину світового ВВП, буде третім полюсом світової економіки, здатним перетворити й світову політику¹⁵.

Розвиток інтеграційних процесів в азійсько-тихоокеанському регіоні ґрунтується на принципах відкритого регіоналізму, суть якого полягає в тому, що розвиток коопераційних зв'язків і зняття обмежень на рух товарів, трудових ресурсів та капіталу в середині цього регіону поєднується з дотриманням принципів ГАТТ/СОТ, відмовою від протекціонізму щодо інших країн, стимулюванням розвитку в позарегіональних економічних зв'язках.

Процеси регіональної інтеграції в Східній Азії почали розвиватися з кінця 1960-х рр. і прискорилися тільки в середині 1980-х рр. Незважаючи на те, що ASEAN визначалось як регіональне економічне інтеграційне утворення, економічна кооперація між країнами об'єднання не встановлювалась до кінця 1970-х рр., а політична взаємодія передувала економічній. Внаслідок фінансової кризи 1997–1998 рр., коли ASEAN вже не сприймався як організація, що спроможна забезпечити антикризове регулювання, а рівень інвестиційної привабливості країн об'єднання значно знизився (за майже незмінної ситуації в Китаї та Індії), відбувся суттєвий перегляд механізму співробітництва країн об'єднання в умовах мінливого глобального середовища¹⁶. Спільна регіональна діяльність, спрямована на протидію кризовим явищам, стала важливою умовою посилення колективної фінансової та монетарної співпраці в регіоні. За двадцять п'ять років від створення ASEAN до прийняття рішення щодо оформлення зони вільної торгівлі відбулася заміна зовнішньоекономічної політики: від імпортозаміщення до експортоорієнтування і відкритості для прямого іноземного інвестування.

Регіоналізація виробничих процесів посилює внутрішньорегіональні товарообмінні операції, впливаючи на розвиток взаємодоповнюваності та взаємозалежності країн. З розширенням внутрішньогалузевої торгівлі в Східній Азії тісно пов'язана вертикальна спеціалізація, основна частина торговельних контрактів пов'язана з розвитком вертикально спеціалізованих виробничих процесів. Розвиток регіоналізації виробничого процесу сформував корпоративну інтеграцію, яка, однак, не підтримувалась відповідними міждержавними інституціями, притаманними іншим моделям регіональної

¹⁵ Sally R. Economic integration: Will Asia go regional? [Electronic resource] / R. Sally // East Asia Forum. Politics and Public Policy in East Asia and the Pacific. – 2009. – URL : <http://www.eastasiaforum.org/2009/11/03/economic-integration-will-asia-go-regional/>

¹⁶ Hill Hal. ASEAN Economic Integration: Features, Fulfillments, Failures and the Future [Electronic resource] / Hal Hill, Jayant Menon // ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration. – 2010. – No. 69. – 38 p. – URL : <http://www.adb.org/documents/Papers/Regional-Economic-Integration/WP69-Hill-Menon-ASEAN-Economic-Integration.pdf>.

інтеграції. Поширення виробничих мереж транснаціональних компаній певною мірою було альтернативою інституціоналізації регіональних інтеграційних процесів, оскільки сформована мережа стає не тільки виявом корпоративної інтеграції, а й різновидом неформальної економічної інтеграції.

Розвиток виробничих мереж у країнах азійсько-тихоокеанського регіону має свої певні особливості, що відрізняють їх від розвитку регіоналізації виробництва у рамках північноамериканської (взаємодія американських компаній і мексиканських макиладорів) та європейської (залучення до виробництва західноєвропейськими компаніями східноєвропейських підприємств). По-перше, виробнича діяльність та міжнародна торгівля країн є більш взаємозалежними. По-друге, виробничі мережі охоплюють значну кількість азійських країн, що мають різні рівні доходів. По-третє, виробничі мережі охоплюють внутрішньофірмові та позафірмові відносини. Порівняння процесів регіоналізації виробничого процесу в північноамериканській, європейській та азійсько-тихоокеанській моделях доводить, що поділ праці в рамках останньої має більш складну структуру і характеризується наявністю значних відкритих мереж, що охоплюють значну кількість країн регіону, на які припадають основні обсяги внутрішньофірмового обміну.

Процеси інвестування країн азійсько-тихоокеанського регіону тісно пов'язані з процесами індустріалізації та регіоналізації виробничого процесу. Особливе значення у розвитку виробничих мереж у регіоні мав японський бізнес. За період 1967–1992 рр. країни ASEAN отримали третю частину всіх японських прямих інвестицій, які було спрямовано до країн, що розвиваються. Загальний обсяг прямих іноземних інвестицій до країн ASEAN з Японії за цей період становив 13 млрд. дол.¹⁷ Інвестування з боку Японії передбачало розміщення виробництв, що, з одного боку, сприяло швидкій індустріалізації країн ASEAN, а з іншого – закріплювало технологічне лідерство Японії. Наступним кроком було залучення з боку нових індустріальних країн до регіональних виробничих мереж нових країн регіону: з 1960-х рр. – нових індустріальних країн Східної Азії (Південної Кореї, Тайваню), з 1970-х рр. – країн ASEAN, з 1980-х рр. – Китаю, з 2000-х рр. – В'єтнаму, Лаосу, Бірми тощо. З використанням прямих іноземних інвестицій у регіоні створено складну систему міжрегіонального виробництва (модель паралельного розвитку) з використанням розгалуженої горизонтальної мережі торгівлі та капіталу, яка мала значний вплив на розвиток східноазійської економічної конвергенції. Спочатку японські, а потім і тайванські, сингапурські та південнокорейські прямі іноземні інвестиції сприяли виникненню значної кількості виробничих мереж в азійсько-тихоокеанському регіоні, що потребувало відповідного розвитку міжурядового співробітництва та інституційного будівництва¹⁸.

Незважаючи на доволі різний рівень соціально-економічного розвитку, всі країни регіону мають принципово однаковий шлях розвитку економіки: впровадження наздоганяючого циклу (парадигма «гусей, що летять»). Завдяки вивозу японського підприємницького капіталу по всій Східній Азії виникли імпортозаміщуючі та експортоорієнтовані галузі, а індустріалізація регіону досягла стадії формування промислових агломерацій, однак рівень продуктивності на підприємствах, створених у країнах, що розвиваються, залишається нижчим, ніж у японських компаніях.

Поділ праці у країнах азійсько-тихоокеанського регіону є структурованим як вертикально, так і горизонтально. Країни з більш розвинутою економікою є приймаючими відносно високотехнологічних галузей і нових технологій, у той час як менш розвинені країни є постачальниками дешевої робочої сили і ресурсів. Завдяки горизонтальному поділу праці менш розвинені країни отримують додаткові прямі іноземні інвестиції, технологічні трансфери, залучаючись до системи субпідряду. Через розвиток міжнародного поділу праці у регіоні створено основу для економічного зростання та сталого регіонального розвитку не тільки в економічній сфері. Поглиблення участі країн у міжнародній спеціалізації і кооперації сприяло розширенню експорту наукомісткої продукції країнами азійсько-тихоокеанського регіону, посиленню конкурентоспроможності цих країн у сучасній системі міжнародного поділу праці. Питома вага високотехнологічного експорту у загальному товарному експорті країн цього регіону загалом є однією з найвищих у світі.

Поетапний розвиток ланцюгових структур сприяє поглибленню міжгалузевої та внутрішньогалузевої кооперації і охоплює чотири стадії¹⁹: рання стадія (виробництво харчової, текстильної та шкіряної продукції та ін.); середня стадія (виробництво будівельних матеріалів, гумових виробів, хімічної і нафтопереробної продукції, вироби з деревини та ін.); пізня стадія (виробництво одягу, побутової техніки,

¹⁷ World Trade Report 2011. The WTO and preferential trade agreements: from co-existence to coherence [Electronic resource]. – Geneva : WTO Publications, 2011. – 251 p. – P. 148 // World Trade Organization [Official website]. – URL : www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report11_e.pdf.

¹⁸ Xing L. East Asian Regional Integration: From Japan-led «Flying-geese» to China-centred «Bamboo Capitalism» / L. Xing // CCIS Research Series. Working Paper. – 2007. – No. 3. – 27 p. – P. 7–14.

¹⁹ Там само. – P. 10.

інвестиційних товарів та ін.); високотехнологічний етап (виробництво, засноване на інформаційних, hi-tech, біотехнологіях, матеріалознавстві тощо). На найвищу (четверту) стадію серед країн регіону повністю перейшла лише Японія, країни Східної Азії перебувають на третьому етапі і частково перейшли на четвертий етап. Країн Південно-Східної Азії переважно знаходяться на ранній стадії.

Розуміючи, що високотехнологічне виробництво забезпечує високу міжнародну конкурентоспроможність країни, уряди багатьох країн регіону упроваджують різноманітні програми розвитку національної економіки для активного розвитку високотехнологічного виробництва та наукоємних послуг, які сьогодні формують 30% світового ВВП. Як результат, питома вага країн азійсько-тихоокеанського регіону у світовому високотехнологічному експорті постійно зростає.

Особливим фактором поглиблення регіональної інтеграції в Азійсько-тихоокеанському регіоні в умовах загострення конкурентної боротьби у світовому господарстві стає інноваційна складова розвитку. Відповідно до Концепції розвитку ASEAN до 2020 р., передбачається забезпечення створення технологічно конкурентного інтеграційного об'єднання насамперед у стратегічних галузях, за рахунок впровадження перспективних технологій, висококваліфікованої робочої сили, міцної мережі науково-технічних установ і центрів передового досвіду. Для вирішення зазначених пріоритетних напрямів у країнах ASEAN вже розроблено національні плани розвитку науково-технічної сфери. Задля розширення міжнародного науково-технічного співробітництва країн ASEAN впроваджуються інші проекти. Для розвитку співпраці з Китаєм створено спільний науково-технічний комітет (*Joint Science and Technology Committee, ACJSTC*), яким було визначено такі пріоритетні напрями співробітництва в галузі науки і техніки: біотехнологія, інформаційні технології, сейсмологія, морські науки, матеріалознавство, традиційна медицина тощо. Для підтримки співробітництва у зазначених напрямках створено відповідний фонд співробітництва (*ASEAN-China Cooperation Fund, ACCF*). Для інтенсифікації співпраці країн ASEAN та Індії створено робочу групу з науки і техніки (*ASEAN-India Working Group on S&T, AIWGST*), діяльність якої спрямована на підтримку розвитку таких галузей, як біотехнології, мікроелектроніка, інформаційно-комунікаційні технології, матеріалознавство, технології управління та інші через розвиток людських ресурсів. У рамках науково-технічної співпраці ASEAN-Японія пріоритетні сфери тривалий час не визначались, і не було постійно діючого механізму співпраці. Лише в 2004 р. було прийнято План дій для розвитку динамічного партнерства в новому тисячолітті, відповідно до якого конкретизовано пріоритетні сфери співробітництва: енергетична сфера; інформаційні та комунікаційні технології; охорона навколишнього середовища; розвиток людських ресурсів. Подібні ініціативи щодо розвитку міжнародного співробітництва країни ASEAN розвивають із США, ЄС, Росією, Новою Зеландією та іншими країнами. Координує цю діяльність та забезпечує управління Комітет ASEAN з науки і техніки (*ASEAN Committee on Science and Technology*).

Характер розвитку торговельно-економічної співпраці країн ASEAN дав змогу визначити ймовірні варіанти подальшого поглиблення інтеграційних процесів у країнах об'єднання, а саме: в рамках розширення сфери охоплення зони вільної торгівлі (зона вільної торгівлі плюс), впровадження проміжної форми регіональної інтеграції спільний ринок мінус, а також валютний союз.

У країнах азійсько-тихоокеанського регіону домінують настрої на користь азійської єдності, пошуку загальноазійських цінностей тощо. У зв'язку з цим у регіоні були розроблені три головні напрямки регіональної інтеграції на базі ASEAN. Згідно з першим напрямком (ринковим), перевага віддається зоні вільної торгівлі через поетапне зниження тарифів у взаємній торгівлі для більш ефективного використання ресурсів та забезпечення вільного розміщення виробництва в країнах об'єднання. Головною особливістю другого напрямку є поєднання вибіркової торговельної лібералізації з використанням окремих форм державного регулювання. Цей шлях відстоювався прихильниками «цілеспрямовано регульованої індустріалізації». Така стратегія ґрунтується на загальнорегіональній промисловій співпраці, узгодженні планів розвитку країн ASEAN на міжнародному рівні, реалізації спільних проектів і підкріплюється адміністративними та політичними заходами. Провідна роль у розвитку регіональної інтеграції має належати приватному сектору (трегій напрямком), що вимагало створення відповідних умов для сприятливого зростання крупних багатонаціональних компаній.

Досягнення глибшої форми інтеграції в ASEAN, яка пов'язана зі створенням спільного ринку вимагає розробки відповідного економічного плану (плану дій), реалізація якого забезпечить (окрім лібералізації та усунення бар'єрів у сфері торгівлі та інвестування) впровадження режиму митного союзу, вільного руху факторів виробництва: капіталу та робочої сили. Повна мобільність робочої сили включає в себе право на проживання та зайнятість в усіх країнах-членах об'єднання, а також взаємне визнання професійних та технічних кваліфікацій. Повна мобільність капіталу вимагає відсутності валютного контролю. З урахуванням розвитку регіональних виробничих систем у регіоні спільна політика в рамках формування спільного ринку може бути зорієнтована насамперед саме на сферу виробництва і торгівлю. Оскільки в існуючих

умовах ASEAN досягнути вищезазначеного доволі складно, більш ймовірним є впровадження галузевого (або секторального) підходу до створення спільного ринку у форматі «спільний ринок мінус». Стратегією розвитку ASEAN VISION 2020 передбачено прискорення вільного руху робочої сили, однак сьогодні в рамках об'єднання утворюються значні потоки некваліфікованої робочої сили, саме тому розробка механізму регулювання трудової міграції стає важливою умовою формування спільного ринку в регіоні.

Важливим елементом розвитку азійсько-тихоокеанської моделі регіональної інтеграції є розвиток фінансової інтеграції, яка має також послідовно розширюватись через зміцнення нормативно-правової бази та інституційного потенціалу. За незначними винятками регіон вже має ліберальні режими обміну, однак нестабільність потоків короткострокового капіталу вимагає розробки єдиної політики в цій сфері. Фактично, фінансова інтеграція може посилити торговельно-економічну інтеграцію в регіоні. Існуючий на сьогодні координаційний механізм фінансової та валютної інтеграції країн ASEAN характеризується існуванням багаточисельних робочих груп, комітетів, форумів для вивчення різноманітних аспектів інтеграції, між якими відсутня інституційна взаємодія і послідовність у реалізації координаційних заходів, а отже є загроза десинхронізації програм та планів.

Досвід розвитку моделей регіональної інтеграції дає змогу дійти висновку, що створення потужних наднаціональних установ буде дуже складним завданням з огляду на економічні, ідеологічні, культурні відмінності країн азійсько-тихоокеанського регіону. Вплив східноазійських ТНК на уряди своїх країн буде обмежуватися досягненням єдності та узгодженості політики лише в галузі торгівлі та інвестицій, що сприятиме регіоналізації внутрішньофірмової торгівлі ТНК і не буде стимулювати створення сильних наднаціональних інститутів. Крім того, виникнення сильних регіональних наднаціональних інститутів, яких б було наділено повноваженнями щодо дотримання політики єдності, є проблемою для Японії, бізнес-кола якої не підтримують подібну ідею. Посилення геоекономічної та геополітичної ролі Китаю не тільки в регіоні, а й у світі призведе до виникнення нових тенденцій у розвитку азійсько-тихоокеанської моделі регіональної інтеграції.

Поглиблення участі країн у системі міжнародного поділу праці виявляється у розширенні обсягів торгівлі, інвестування, формуванні східно-азійської системи виробничих зв'язків і поставок. Розвиток ринкових відносин потребував відповідної лібералізації торгівлі, інвестування, гармонізації норм, стандартів та правил, що регламентують торговельно-економічні відносини. У країнах регіону все більше поширювалось уявлення про те, що збільшення ініціатив щодо створення різноманітних зон вільної торгівлі може підтримувати подальший розвиток торгівлі, прямого іноземного інвестування через подальше усунення транскордонних перешкод та розвиток гармонізації. Таким чином, прийняття різноманітних угод щодо поглиблення регіональної співпраці може бути розцінено як важлива складова економічної політики, спрямованої на розвиток та поглиблення виробничих мереж і сформованих ланцюгів поставок глобальними ТНК та азійськими компаніями.

Аналіз розвитку основних моделей регіональної інтеграції, що розвиваються в основних регіонах-тріади, дає змогу визначити та систематизувати мікроекономічні, макроекономічні та геополітичні детермінанти, систематизовану та порівняльну характеристику яких наведено в табл. 6.3.

Регіональна інтеграція є довгостроковим процесом, який може вплинути на різну мікроекономічну динаміку в різні періоди часу. В основі динаміки розвитку європейської інтеграції знаходилися декілька мікроекономічних факторів впливу, основними серед яких були такі: пошук економії від масштабів та регіоналізація виробничого процесу тощо. Реальним поштовхом для розвитку інтеграційної взаємодії європейських країн стала інтернаціоналізація крупного американського бізнесу, пов'язаного з діяльністю ТНК, які розширювали свої інтереси в Європі за рахунок збільшення американського експорту, а також створення дочірніх компаній або спільних підприємств. Саме вузькість внутрішніх ринків суттєво обмежувала активність європейських компаній і не дозволяла використовувати ефект масштабу в повному обсязі. Лише завдяки створенню єдиного ринку, заснованого на чотирьох свободах руху товарів, послуг, капіталу та робочої сили, європейські компанії досягли найбільших зисків на економії від масштабу.

На відміну європейської моделі регіональної інтеграції в країнах північноамериканського та азійсько-тихоокеанського регіонів фактор ефекту масштабів не мав значного впливу. Однак якщо для Канади та США був характерним високий рівень розвитку інфраструктури (з приєднанням Мексики саме розвитку інфраструктури було приділено значну увагу), то слабкий розвиток інфраструктури в країнах азійсько-тихоокеанського регіону суттєво обмежував розвиток інтеграційної взаємодії між країнами. Експортоорієнтовні моделі промислового розвитку використовували лише Японія, Південна Корея і Тайвань, які мали привілейовані зв'язки із США у зв'язку з геополітичними умовами, викликаними холодною війною (через систему військових замовлень під час корейської та в'єтнамської війн). Регіоналізація виробничого процесу з боку японських ТНК, до яких пізніше приєдналися компанії з Південної Кореї, Тайваню та Сінгапуру, стимулювали посилення регіональної інтеграції в регіоні.

Детермінанти та результати розвитку основних моделей регіональної інтеграції

Параметри		Моделі регіональної інтеграції		
		азійсько-тихоокеанська	європейська	північно-американська
<i>Детермінанти розвитку</i>				
Мікро-економічні	Регіоналізація виробничого процесу	основна рушійна сила	має вторинний характер	основна рушійна сила
	Ефект масштабу	досягнення ефекту масштабу першочергове	досягнення ефекту масштабу першочергове	континентальний масштаб ринку
	Ресурсна база	доволі обмежена ресурсна база	значна й різноманітна ресурсна база;	здебільшого різна ресурсна база
Макроекономічні	Рівень соціально-економічного розвитку країн-інтегрантів	високий ступінь гетерогенності	високий ступінь однорідності	високий ступінь гетерогенності між США і Канади та Мексики
	Симетричність економік	сильна асиметрія	симетрія	сильна асиметрія
	Наявність країн-лідерів	наявність двох лідерів (Японії та Китаю)	наявність інтеграційного ядра	наявність світового лідера США
	Додаткові специфічні фактори	фінансова криза 1997–1998 рр.	план Маршалла, протидія розповсюдженню комуністичних ідей	активна політика США щодо включення в глобальне регулювання
	Інституціональна підтримка	відсутність інституційного зближення	фокусування на інституційному зближенні	відсутність інституційного зближення
Геополітичні	Геополітичні умови	відсутність чітких геополітичних інтересів США в регіоні;	активна участь США у відновленні європейської економіки	активна політика США
	Єдність національних еліт	значне розмежування національних еліт	єдність європейських еліт	доволі високий рівень єдності
<i>Результати розвитку</i>				
Широта інтеграції		фокусування на торговельній та валютно-фінансовій політиці	різноманіття сфер відповідної політики (економічна, торговельна, валютно-фінансова, зовнішня, інституційна)	фокусування на економічній та торговельній політиці
Глибина інтеграції		– середній рівень співпраці в торговельно-економічній сфері; – суттєві розбіжності у фінансовій та правовій основі	– високий рівень співпраці в торговельно-економічній сфері; – єдина правова основа; – високий рівень гармонізації у валютно-фінансовій сфері	– високий рівень співпраці в торговельно-економічній сфері, – близькість валютно-фінансових та правових систем за збереження їх національних особливостей
Переговорний процес		зростання багатосторонніх переговорів	зростання багатосторонності та складності	збільшення двосторонніх переговорів
Координація інтеграційного розвитку		відсутність наднаціональних інституцій	наявність наднаціональних інституцій	відсутність наднаціональних інституцій
Стандарти та норма		збереження національного законодавства	деталізація стандартів, єдиних для всіх країн-інтегрантів	збереження національного законодавства

Примітка. Складено автором.

Розвиток регіональної вертикальної промислової торгівлі, яка вимагає відповідної державної торговельної політики, стає основною рушійною силою розвитку азійсько-тихоокеанської моделі регіональної інтеграції. Перспектива створення інтегрованого ринку стає все більш привабливою зі зростанням купівельної спроможності східно-азійських споживачів та розвитком сучасної інфраструктури. Таким чином, на відміну від формування європейської моделі інтеграції, для азійсько-тихоокеанської моделі саме регіоналізація виробничого процесу була основною рушійною силою. Лише з поглибленням цього процесу, з розвитком інфраструктури посилювався вплив такого фактора, як економія масштабу (першочерговий для європейської моделі). Порівнюючи всі моделі регіональної інтеграції,

можна зазначити, що формування єдиного азійсько-тихоокеанського ринку неминуче вимагатиме інституційного підкріплення відповідними наднаціональними установами, які будуть регулювати мікроекономічну динаміку розвитку регіональних інтеграційних процесів. Розвиток наднаціональних структур в ЄС, активізація міждержавної взаємодії в NAFTA свідчать про важливість інституційного оформлення інтеграційних процесів.

У розвитку регіональних моделей інтеграційних процесів певні відмінності існують не тільки в мікроекономічних, а й макроекономічних детермінантах. Насамперед це стосується високого ступеня гетерогенності та сильної асиметрії економік азійсько-тихоокеанського регіону. На початку розвитку європейських інтеграційних процесів країни, що формують сьогодні інтеграційне ядро, характеризували високий ступінь симетрії та однорідності, порівнянність щодо технологічних можливостей і рівня життя, яка дала змогу країнам ЄС досягти домовленостей щодо економічної та політичної згуртованості та створювала сприятливе середовище для формування потужних наднаціональних установ. Останні розширення ЄС довели, наскільки є важливим ступінь неоднорідності та симетрії у формуванні наднаціональних інститутів. Значна асиметрія за участю світового лідера – США – знаходиться в основі північноамериканської моделі інтеграції, однак її розвиток має континентальні масштаби. Азійсько-тихоокеанська модель регіональної інтеграції розвивається на основі високого ступеня соціально-економічної гетерогенності та сильної асиметрії економік регіону, в якому економічними лідерами виступають Японія та Китай, що мають різні економічні інтереси і поки що не демонструють чітку стратегію щодо формування регіонального інтеграційного блоку.

Порівнюючи процеси регіональної інтеграції, слід враховувати й геополітичні обставини, які впливали на характер інтеграційного розвитку. Детермінанта геополітичного характеру, що мала вплив на посилення європейської інтеграції, пов'язана з розколом світової системи на два полюси. Зовнішня загроза розповсюдження комунізму суттєво вплинула на посилення єдності серед європейських еліт, які виступали за початок європейського будівництва, заснованого на ідеях федералізму. План Маршалла, спрямований Адміністрацією США на відновлення європейського народного господарства, мав на меті також і підризу комуністичного впливу в Західній Європі²⁰. Для країн азійсько-тихоокеанського регіону не існувало геополітичних загроз, подібних європейським на початку розвитку інтеграційної взаємодії. Хоча певна частина східно-азійських еліт сприймає як певну потенційну загрозу підвищення економічної і стратегічної ваги Китаю.

Подальша еволюція процесів регіональної інтеграції впливатиме на посилення ролі глобальних регіонів особливо у контексті формування полісистемної конфігурації світового економічного простору. У структурі сучасного світового господарства вже сформовано певні просторові сегменти – регіони як підсистеми світового господарства, основними з яких виступають регіони-тріади, у рамках яких розвиваються найбільш розвинуті моделі регіональної інтеграції – європейська, північноамериканська та азійсько-тихоокеанська. Хоча в основі міжрегіональних діалогів знаходяться питання розвитку торговельних відносин, протягом останніх років активно обговорюються напрями розвитку комплексної співпраці, що охоплює також сферу науково-технічної взаємодії, співробітництво в енергетичній сфері, розвиток ринку праці, охорону навколишнього середовища, питання сталого розвитку загалом, а також політичні питання (протидія тероризму, порушення прав людини, наркобізнес, кіберзлочинність тощо). Все це визначатиме не тільки регіональний, а й трансконтинентальний напрям інтеграційної взаємодії, ініціатива у розвитку якого належатиме насамперед США, ЄС, і від стратегічних ініціатив яких залежатимуть певною мірою інтеграційні процеси в усіх країнах світу, характер двостороннього співробітництва з іншими потужними акторами світового господарства.

6.4. Напрями розвитку інтеграційної взаємодії глобальних регіонів

Європейський регіон. Певне ослаблення позицій ЄС у світовому господарстві вимагає визначення відповідних пріоритетів інтеграційної складової стратегії розвитку об'єднання, які пов'язані не тільки з поглибленням внутрішньорегіональних інтеграційних процесів (внутрішній вияв інтеграційної складової), а й з урахуванням впливу процесів глобальної інтеграції, що вимагає забезпечення більшої відкритості та взаємовигідних умов співпраці на зовнішніх ринках основних майбутніх партнерів ЄС (зовнішній вияв інтеграційної складової розвитку).

Зовнішній вияв інтеграційної складової стратегії розвитку ЄС пов'язаний з поширенням інтеграційної взаємодії з країнами-сусідами об'єднання насамперед через реалізацію європейської

²⁰ Hogan M. J. The Marshall Plan: America, Britain and the reconstruction of Europe, 1947–1952 / Michael J. Hogan. – Cambridge : University Press, 1989. – 482 p. – P. 39.

політики сусідства (*European Neighbourhood Policy, ENP*), а також з розвитком трансконтинентальної інтеграційної взаємодії за участю ЄС для забезпечення високої міжнародної конкурентоспроможності об'єднання у світовій економіці.

Проект Чорноморської синергії (*Black Sea Synergy*) спрямований на поглиблення співпраці ЄС з країнами регіону, який охоплює різні групи: Греція, Румунія, Болгарія – країни члени ЄС, Туреччина – кандидат до приєднання ЄС, шість пострадянських країн – Вірменія, Азербайджан, Грузія, Молдова, Росія, Україна. Підхід ЄС складається з декількох напрямів²¹: по-перше, ЄС стимулює регіональну економічну співпрацю та розвиток інтеграції шляхом демократичних реформ, зміцнення інституційного потенціалу, відновлення економіки і створення сильного громадянського суспільства; по-друге, розвиток взаємодії відбувається на двосторонній основі, що впливає на динаміку регіоналізму; по-третє, ЄС реалізує диференційовану стратегію щодо Росії, Туреччини та країн-партнерів у рамках Європейської політики сусідства, а отже – різне ставлення з боку останніх до європейських ініціатив. Регіон Чорного моря має особливе значення для розвитку ЄС. Розвиток Чорноморської зони економічного співробітництва (*Black Sea Economic Cooperation, BSEC*) має забезпечити стабільний розвиток держав-учасниць, які тільки вступили в першу фазу розвитку регіональної співпраці.

Політика сусідства, яку реалізує ЄС, дає змогу визначити відповідну «європеїзацію» країн регіону. Мова не йде про однозначне розширення інтеграційного об'єднання, однак через конкретні регіональні програми співробітництва ЄС сприяє проведенню реформ у країнах, модернізації економік, інституційному розвитку відповідно до європейських норм та принципів.

Глибока інтеграція в рамках ЄС стала важливою умовою розвитку міжнародної конкурентоспроможності європейських виробників на зовнішніх ринках. Ситуація на світових ринках вимагає адекватного реагування й прийняття відповідної стратегії інтеграційного розвитку з іншими країнами світу, без чого неможливо посилити позиції національних компаній на міжнародних ринках, підвищити їх конкурентоспроможність. Розмір ринку ЄС передбачає значний вплив на характер розвитку двосторонніх торговельних переговорів. ЄС є відкритою економікою з високоєфективними ринковими механізмами, що має позитивний вплив на підвищення добробуту бізнесу і споживачів у країнах об'єднання. Все це є привабливим фактором для розвитку партнерських відносин з ЄС.

В умовах, коли багатостороння система регулювання торговельних відносин неспроможна вирішити ці питання, значення розвитку регіональних інтеграційних процесів буде тільки посилюватися, а відтак ЄС буде розвивати інтеграційну взаємодію з країнами не тільки європейського регіону, а всіма партнерами, хто має стратегічне значення для розвитку конкурентоспроможності європейської економіки в умовах глобальної інтеграції. Підтвердженням цього є той факт, що з 37 діючих регіональних торговельних угод, які укладено від імені всього Євросоюзу, лише третина безпосередньо пов'язана з країнами, які географічно належать до європейського континенту. 22 угоди мають трансконтинентальний характер, їх укладено з країнами Азії, Африки, Латинської Америки. Основну частину цих угод (3/4 від загальної кількості) було укладено у період з 2000 р. по теперішній час²². Крім того, слід враховувати й раніше аносовані нові регіональні ініціативи за участю ЄС, які також мають трансконтинентальний характер (маються на увазі регіональні угоди з Канадою, Індією, Японією, Малайзією, Сінгапуром та ін.).

Трансконтинентальною за змістом і багатосторонньою за кількістю учасників може стати в майбутньому зона вільної торгівлі між ЄС та США, створення якої передбачено угодою про трансатлантичне торговельне та інвестиційне партнерство (*Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP*)²³. З 2013 р. Європейська комісія та відповідні урядові структури США розпочали переговорний процес щодо практичної частини розробки та запровадження відповідних процедурних норм щодо практичної реалізації умов трансатлантичного партнерства. Сьогодні США та ЄС виступають найбільшими партнерами у світі, між якими розвивається діалог щодо комплексного співробітництва, яке має вийти за межі суто лібералізації торгівлі товарами. Передбачається, що вільний режим буде стосуватися також торгівлі послугами, інвестиційної діяльності, спрямований на забезпечення відкритості ринків, гармонізації та визнання відповідних технічних регламентів, норм, правил і стандартів. Суттєве значення може набути й гармонізація політики щодо третіх країн. Впровадження у практичну діяльність трансатлантичного партнерства за експертними оцінками дасть змогу забезпечити зростання ВВП ЄС з 0,3% до 0,5%, відповідно для США це зростання становить з 0,2% до 0,4%)²⁴.

²¹ Balcer A. The Eastern Partnership in the Black Sea Region: towards a New Synergy / A. Balcer. – Warsaw : DemosEUROPA, 2011. – 128 p. – P. 16–17.

²² Regional Trade Agreements Information System. WTO [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rtais.wto.org/>

²³ Moffett S. EU and U.S. inch toward talks on free trade area [Electronic resource] / S. Moffett. – Brussels : Reuters, 2012 – URL : <http://in.reuters.com/article/2012/06/20/eu-us-trade-idINL5E8HKJIS20120620>.

²⁴ Webb D. Transatlantic Trade and Investment Partnership / Dominic Webb // House of Commons : SN/EP/6688. – 2015. – January. – 22 p.

Північноамериканський регіон. Формування континентального та трансконтинентального напрямків розвитку регіональної інтеграції за участю країн NAFTA, як і для країн ЄС, передбачає два напрямки: з одного боку, розширення регіональної інтеграції безпосередньо в середині інтеграційного об'єднання (внутрішній вияв інтеграційної складової стратегії розвитку), а з іншого – формування американського континентального ринку та розвитку трансконтинентальної інтеграції (зовнішній вияв інтеграційної складової стратегії розвитку).

Континентальний напрям розвитку північноамериканської моделі регіональної інтеграції пов'язаний з розширенням інтеграційної взаємодії країн NAFTA з країнами Латинської Америки, регіон якої має важливе стратегічне значення насамперед для США, політику яких спрямовано на подальше забезпечення світового лідерства країни. Встановлення режиму вільної торгівлі в рамках всього континенту для США фактично означатиме більш вигідні умови, ніж для всіх інших учасників континентального ринку. З урахуванням того, що країни регіону мають значну кількість інтеграційних угод, які укладено з країнами інших регіонів світу, то через розширення північноамериканської моделі регіональної інтеграції, з виходом її на континентальний та трансконтинентальний рівень можливе забезпечення впливу з боку США й на інші регіони. Характерною особливістю розширення північноамериканської інтеграції є те, що угодою про створення NAFTA передбачено можливість приєднання до інтеграційного об'єднання нових країн (подібно до NAFTA+), водночас на практиці це не відбувається, хоча й США, Канада та Мексика поодиночки активно укладають угоди про створення зон вільної торгівлі з країнами Латинської Америки (окрім Куби).

Важливим напрямком розвитку північноамериканської моделі регіональної інтеграції є створення Американської зони вільної торгівлі (*Free Trade Area of the Americas, FTAA*) з охопленням 34 країн Північної та Південної Америки і яка фактично охоплює всі країни, що входять до MERCOSUR, ANCOM, CARICOM, SACM, NAFTA тощо. Саме таке спільне утворення має найбільший рівень взаємодоповнюваності.

З урахуванням різних інтересів, з одного боку, США, а з іншого – латиноамериканських країн, ідею створення єдиної на континенті зони вільної торгівлі пропонувалось реалізувати двома шляхами: за американським варіантом або за бразильським²⁵. США запропонував для створення FTAA ще у 1990 р. «Ініціативу для Америк» (*Enterprise for the Americas Initiative – EAI*), яка передбачала впровадження митної лібералізації, мінімізацію національних вимог щодо ліцензування окремих послуг, створення прозорого ринку державних закупівель, впровадження режиму регулювання іноземних інвестицій з мінімальними виключеннями за національним законодавством, впровадження режиму недискримінації та вільної конкуренції. Створення FTAA викликано не стільки географічним фактором розширення, скільки необхідністю і можливістю розвитку інтеграції, що контролюються США, про це свідчать матеріали доповіді Національної розвідної ради США²⁶, в яких визначається, що якщо США не зможуть забезпечити широкого доступу до ринків регіону на постійній основі, вони втратять свій традиційний привілей у латиноамериканському регіоні із відповідним падінням політичного впливу. З іншого боку, країни Латинської Америки намагаються мінімізувати монополію США на континенті, в тому числі через активний доступ на ринки США, залучення іноземних капіталів і технологій, що має сприяти досягненню макроекономічної стабільності та експортоорієнтовному розвитку країн регіону.

Розвиваючи інтеграційну взаємодію з країнами світу країни NAFTA спрямовують зусилля на встановлення на взаємовигідних та паритетних началах, перш за все, для американського та канадського бізнесу, на зовнішніх ринках. Для цього країни NAFTA використовують механізм самостійного укладання інтеграційних угод. Саме цим пояснюється активізація та розширення практики укладання регіональних угод не тільки континентального, а й трансконтинентального характеру, при чому США, Канада і Мексика активно розвивають інтеграційну взаємодію і за типом Північ–Північ, і за типом Північ–Південь.

Серед країн NAFTA на США припадає 14 регіональних торговельних угод, транскордонний характер мають 8 (з Австралією, Бахрейном, Ізраїлем, Йорданією, Південною Кореєю, Марокко, Оманом, Сінгапуром). На Мексику припадає – 13 діючих регіональних торговельних угод, з яких кожна четверта має транскордонний характер (з ЕФТА, ЄС, Японією та Ізраїлем). Інші угоди передбачають розширення та поглиблення регіональної співпраці з країнами Латинської Америки. Серед раніше анонсованих особливо слід визначити угоду трансконтинентального характеру із Південною Кореєю. Для Канади кількість регіональних торговельних угод становить 11, у тому числі транскордонного характеру – 4 (з ЕФТА, Ізраїлем, Йорданією та Південною Кореєю). Серед 6 раніше анонсованих Канадою нових

²⁵ Спартак А. Современный регионализм / А. Спартак // Мировая экономика и международные отношения. – 2011. – № 1. – С. 3–15.

²⁶ Global Trends 2025: A Transformed World [Electronic resource] // Washington US Government Printing Office, 2008. – 99 p. – P. 15– URL : www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html.

регіональних торговельних угод 3 також мають трансконтинентальний характер і передбачають розвиток інтеграційної взаємодії з Сінгапуром, Україною, ЄС.

Поширення та поглиблення інтеграційної взаємодії північноамериканських, латиноамериканських країн, країн Карибського басейну формують основу для розвитку американської континентальної та трансконтинентальної моделі регіональної інтеграції, що повністю узгоджується з метою формування єдиного американського ринку, яку поступово впроваджують США, що підтримують розвиток Американської зони вільної торгівлі, яка об'єднує всі країни Південної, Центральної і Північної Америки.

Транстихоокеанське стратегічне економічне партнерство (*Trans-Pacific Strategic Economic Partnership agreement, TPP*) є принципово новим напрямом розвитку трансконтинентальної інтеграції, яку активно просувають США, підтримавши ініціативу Сінгапуру, Чилі, Нової Зеландії та Брунею. До угоди про розвиток стратегічного партнерства приєдналися також Австралія, Малайзія, Перу, В'єтнам, є наміри щодо приєднання з боку Канади, Японії, Мексики тощо²⁷. Цією угодою фактично започатковано розвиток трансконтинентальної інтеграції на багатосторонній основі, яку активно просувають США, оскільки посилення ролі країн Азії у світовій економіці стало суттєвим поштовхом у розвитку конструктивного діалогу з торговельно-економічних питань для недопущення дискримінації щодо США. Угода містить основні питання, які традиційно включено до регіональних торговельних угод, в тому числі питання торгівлі промисловою продукцією, сільського господарства, текстилю, а також правила з інтелектуальної власності, технічні бар'єри в торгівлі, питання праці та навколишнього середовища, розвитку конкурентної політики, положення, які стосуються торгівлі інноваційними товарами та послугами, в тому числі цифровими технологіями. Особливістю зазначеної угоди (що не є типовим для інших регіональних торговельних угод) є включення питань, що стосуються розвитку більш сумісних систем регулювання бізнесу, особливо малого та середнього як основного ресурсу інновацій та створення нових робочих місць, що фактично дасть змогу розширити доступ американських компаній на ринки країн-партнерів, з одного боку, а з іншого, – дозволить більш активно брати участь у міжнародній торгівлі підприємствам країн-партнерів.

Азійсько-тихоокеанський регіон. Напрями розвитку інтеграційної складової стратегії країн ASEAN, як і в інших моделях регіональної інтеграції, включають поглиблення інтеграційних процесів безпосередньо серед країн ASEAN (внутрішній вияв інтеграційної складової стратегії розвитку), а також розширення інтеграційної взаємодії з іншими країнами регіону в рамках континентального напрямку розвитку регіональної інтеграції та з іншими країнами світу на основі трансконтинентальної моделі регіональної інтеграції (зовнішній вияв інтеграційної складової стратегії розвитку).

Сьогодні в азійсько-тихоокеанському регіоні не існує жодного інтеграційного об'єднання, яке б охоплювало всі країни регіону. Крім того, відсутність чіткої стратегії щодо формування регіонального інтеграційного об'єднання з боку лідера регіону – Японії – також вплинуло на характер розвитку процесів регіональної інтеграції (на відміну від активної позиції в розвитку північноамериканської моделі регіональної інтеграції з боку США та країн, що формують інтеграційне ядро європейської моделі). Певною мірою це пов'язано з тим, що Японія тривалий час віддавала перевагу неглибокій інтеграції, яка не виходить за межі зони вільної торгівлі.

Країни розвивають інтеграційну взаємодію між собою для досягнення певних цілей. Так, країни, що розвиваються, насамперед мають на меті отримати додаткові ресурси та доступи до ринків через вдосконалення системи політичного та економічного управління, забезпечення безпеки тощо. Більш потужні гравці на ринку (перш за все, Японія та Китай) через інтеграційні механізми вирішують питання забезпечення регіонального лідерства з використанням регіональних механізмів в інвестиційній, антидемпінговій та конкурентній політиці. Виникнення нових потужних регіональних лідерів – Китаю та Південної Кореї – навряд дозволять Японії бути лідером у реалізації регіональних інтеграційних ініціатив. Водночас кожна країна регіону зацікавлена у створенні преференційних умов для економічного співробітництва, саме цим пояснюється бурхливий розвиток регіональних інтеграційних ініціатив останніми роками.

Історично так сталося, що найбільш потужні країни в регіоні – Китай і Японія – мають різні інтереси та позиції з економічних питань. Відсутність прогресу у китайсько-японському діалозі на вищому державному рівні буде суттєво стримувати розвиток регіональної економічної інтеграції країн азійсько-тихоокеанського регіону²⁸. Для зменшення лідерства цих країн інші країни азійсько-тихоокеанського регіону залучають поза регіональних партнерів. Отже, геополітичні фактори будуть і далі доволі визначними для розвитку інтеграційних процесів у регіоні.

²⁷ Trans-Pacific Partnership (TPP): 13th Round of TPP Negotiations Set for San Diego, California – July 2–10, 2012 [Electronic resource] // The Office of the United States Trade [Official website]. – URL : <http://www.ustr.gov/tpp>.

²⁸ Hashmi S. M. Towards East Asian Economic Integration [Electronic resource] / S. M. Hashmi, Y. T. Lee // European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences. – 2008. – Issue 12. – P. 121. – URL : http://www.eurojournals.com/ejefas_12_09.pdf.

Подальший інтеграційний розвиток країн регіону пов'язаний зі створенням на базі ASEAN Східноазійського економічного співтовариства (*East Asian Economic Community*) до 2020 р., розвиток якого передбачає декілька варіантів: ASEAN + 1, ASEAN + 3, ASEAN + 6.

Активне залучення до трансконтинентальних інтеграційних процесів сприяє одночасному розвитку декількох інтеграційних напрямів країн азієсько-тихоокеанського регіону. Окрім вже існуючих форм регіональної інтеграції після фінансової кризи 1997–1998 рр., прискорили інтеграційний розвиток нові форми інтеграційної взаємодії, які дають змогу залучити позарегіональних гравців для досягнення збалансованості між усіма учасниками та забезпечення ширшого спектра управління та лібералізації для країн регіону. Найбільш активну участь у цих процесах беруть Австралія, Нова Зеландія, Японія, Сінгапур, Китай, Індія тощо.

Основним стратегічним партнером, з яким поступово обговорюються можливості вступити в переговори найближчим часом, і який знаходиться за межами регіону, виступає ЄС, для чого уряд Японії започаткував реформування системи внутрішніх нетарифних інструментів регулювання торгівлі. Серед інших перспективних регіонів для співпраці Японія визнає країни Перської затоки. Для всіх інших країн Японія передбачає розвиток економічного партнерства на основі комплексної оцінки всіх переваг співпраці не тільки з економічної, а також із стратегічної точки зору.

Безпосередньо ASEAN як об'єднанням укладено 6 регіональних торговельних угод, які розповсюджують сферу свого впливу безпосередньо на азієсько-тихоокеанський регіон. Однак країни, які сьогодні входять до складу ASEAN, активно поширюють інтеграційну взаємодію з країнами інших регіонів. Так, безпосередньо Сінгапур уклав 22 регіональні угоди, з яких 8 мають трансконтинентальний характер. Триває переговорний процес щодо трьох нових анонсованих регіональних угод трансконтинентального характеру за участю Сінгапуру та Канади, України та ЄС. Поступово розширюють інтеграційну співпрацю в рамках континентального напрямку інші країни ASEAN: за участю Малайзії укладено 13 регіональних угод, з яких 2 – трансконтинентального характеру (з Чилі та Пакистаном), 11 регіональних торговельних угод укладено Таїландом. Стратегічного значення для розвитку інтеграційної взаємодії країн регіону матимуть раніше анонсовані регіональні угоди з боку Малайзії та Таїланду. Розширюють інтеграційні Бруней, Індонезія, Лаос, В'єтнам.

Активно поглиблюють інтеграційну взаємодію континентального та трансконтинентального характеру й інші економічні центри азієсько-тихоокеанського регіону – Японія, Південна Корея, Китай тощо.

Економічний розвиток регіону залежатиме також від впливу Міжурядового форуму Азієсько-тихоокеанське економічне співробітництво (*Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC*). Діяльність форуму спрямована на розвиток механізму гармонізації регіональних правил, норм і стандартів. Стратегічна мета форуму – лібералізація торгівлі та інвестицій в азієсько-тихоокеанському регіоні до 2020 р. через три основні сфери: безпосередньо торговельну та інвестиційну лібералізацію, просування бізнесу та економічне і технічне співробітництво. Учасниками цього об'єднання є 21 країна, що належать до різних регіонів світу. Відповідно можна зазначити, що ця організація має трансконтинентальний характер. Однак такий різний склад учасників зумовлює значну суперечність інтересів, що позначається на ефективності діяльності організації. Тому створення зони вільної торгівлі в рамках цього об'єднання багато в чому залежатиме від позицій та пріоритетів США, Японії і Китаю, залучених також до інших інтеграційних процесів, у тому числі й альтернативних.

Для оцінки потенціалу розвитку регіональних інтеграційних процесів запропоновано використання *інтегрального показника потенціалу розвитку інтеграційних процесів*, методика розрахунку якого наведено у роботі О. В. Булатової²⁹. Його використання для комплексного компаративного аналізу потенціалу розвитку інтеграційних процесів дає змогу врахування інтенсивність впливу багатьох факторів (як внутрішніх, так і зовнішніх), а це дозволяє надати узагальнюючу комплексну та кількісну характеристику процесів економічної інтеграції, які відбуваються в світовому господарстві в рамках певних регіональних моделей. Відповідно до запропонованої методики було розраховано інтегральний показник потенціалу розвитку інтеграційних процесів для ЄС, NAFTA, ASEAN та APTA з урахуванням інтенсивності впливу факторів, які визначають внутрішньорегіональну складову потенціалу розвитку інтеграційних процесів, а також факторів, які дають змогу оцінити зовнішню складову потенціалу розвитку інтеграційних процесів, яка визначається місцем інтеграційного об'єднання в світовій економіці.

Дослідження подальшого розвитку континентальних і трансконтинентальних моделей регіональної інтеграції є логічним продовженням аналізу моделей розвитку міжнародної економічної інтеграції, формування глобальних регіонів тощо. Водночас існуючі об'єктивні обмеження зумовляють дослідження розвитку трансконтинентальної інтеграції в частині реалізації лише торговельно-економічної співпраці, оскільки глибші форми інтеграції зіткнуться з труднощами інституційного характеру.

²⁹ Булатова О. В. Потенціал розвитку трансконтинентальної інтеграції / Олена Булатова // Журнал європейської економіки. – 2014. – Т. 13, № 3. – С. 248–272.

**КРАЇНИ ЦЕНТРАЛЬНО-СХІДНОЇ ЄВРОПИ:
ПРОБЛЕМА ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ
КОМПЕНСАТОРІВ ВІДКРИТОСТІ
ТА ФІСКАЛЬНОЇ ЕКСПАНСІЇ**

7.1. Гетерогенність країн ЦСЄ в ракурсі теоретичних домінант дослідження постсоціалістичного регіону Європи

Процеси ринкової трансформації продемонстрували, що колишні постсоціалістичні країни доволі швидко втрачають однорідність за достатньо широким набором параметрів. Спочатку ступінь та швидкість лібералізації, масштаби гіперінфляції та бюджетних дефіцитів були критеріальними ознаками диференціації їхнього успіху на шляху реформ. Згодом, коли програми стабілізації були практично завершені, відносна номінальна конвергенція в регіоні стала ширмою, яка затулила значно глибші драйвери гетерогенності.

Після періоду подальших структурних реформ (створення фундаментальних основ ринкової економіки, запровадження ринкових інструментів макроекономічної політики, реформ центральних банків та бюджету, формування інститутів ринкової поведінки, вступу в СОТ тощо) проблема гетерогенності переважно почала зводитись до того, наскільки швидко відбувається виконання вимог щодо євроінтеграції. Остання виступила доволі потужним фактором нової генерації структурних змін у країнах Центрально-Східної Європи. Невипадково, що процес вступу в ЄС колишніх постсоціалістичних країн розтягнувся в часі і відбувається хвилями, а з урахуванням неоднозначних кроків щодо євроінтеграції України, Молдови, Грузії цей процес навряд чи можна вважати завершеним. З іншого боку, набуття формального членства в ЄС також не означає, що структурні зміни завершуються. Швидше – вони починаються на зовсім іншому рівні, де глобальна конкурентоспроможність, якість політики, інститутів, точність макроекономічних регуляторів, ефективність ринків відіграють принципово інше значення. Це особливо стосується тих країн, які запровадили євро. Хоча навіть без членства в єврозоні вихід на середньоевропейський рівень соціально прийняттого рівня інфляції унеможливує компенсацію шоків з допомогою монетарних акцій, а рівень глобалізованості, торговельної та фінансової відкритості суттєво звужують діапазон можливих стимулюючих дій.

У таких умовах питання якості фіскальної політики стає першочерговим, відображаючи не просто проблему перефокусування на неї функціоналу макроекономічної адаптації, а засвідчуючи, що країни ЦСЄ опинились у достатньо специфічній ситуації. Вимоги членства в ЄС, власне, як і необхідність забезпечення розвитку в більш жорстких рамках глобальної конкуренції, вимагають інвестицій в якість людського капіталу та ефективність державного управління. У такому разі варто виокремити інвестиції в якість інститутів, без чого на сьогодні неможливо уявити ефективне пристосування до глобальних шоків, залучення ПІІ, компенсацію середньоевропейського рівня факторної продуктивності, що в довгостроковому періоді конвертується у фундаментальні детермінанти підвищення траєкторії потенційного ВВП. Інакше кажучи, країни ЦСЄ стикаються з низкою структурних викликів, які справляють підвищувальний тиск на рівень державних видатків щодо ВВП. Більше того, такий підвищувальний тиск можна назвати структурно зумовленим, особливо враховуючи членство в ЄС, вимоги якого у сфері секторного регулювання, якості суспільних послуг, спільної політики тощо потребують фінансування, яке не завжди відповідає стадії реальної конвергенції, на якій перебувають не тільки нові його члени, а й окремі Середземноморські країни.

Втім, постсоціалістичні країни продемонстрували, що рівень перерозподілу ВВП через бюджет у них стартує із значно нижчих позицій, а перерозподільчі доктрини мають бути менш амбітними, ніж в окремих європейських країнах, не стільки з міркувань суспільних переваг, скільки з міркувань логіки процесу ринкової трансформації. У рамках цієї логіки одиниця ВВП, що перерозподіляється через бюджет, у розвинутій країні та в транзитивній економіці не є тотожними за змістом. Структурна конфігурація процесів перерозподілу, його реципієнти та бенефіціари, а також алокаційна ефективність

функціонування усієї системи публічних фінансів у сукупності з якістю інститутів та релевантністю регуляторної політики суттєво різняться в указаних групах країн. Це ставить питання про те, що розрив у рівнях державного навантаження на економіку ще в 1990-х в ЄС та транзитивних економіках мав би бути значний і обумовлюватись демонтажем неефективної перерозподільчої моделі публічних фінансів в останніх та переведення її на нові алокаційні та дистрибутивні засади функціонування в процесі структурних змін. Також необхідно поставити питання про те, як співвідносяться між собою процеси реальної конвергенції зі змінами в обсягах перерозподілу ВВП через бюджет у контексті інституціональної конвергенції. Тобто, якщо спостерігається заповнення розриву між рівнями державного навантаження в середньому по ЄС та в постсоціалістичних країнах, то як це співвідноситься з наближенням якості інститутів, якості політики уряду до середньоєвропейських, у рамках чого підвищення фіскального навантаження не виходило би за критичну точку Лаффера.

З урахуванням проблеми відкритості це принципово важливо. Якщо підвищувальний тиск на обсяги перерозподілу ВВП через бюджет є рівноважним, або структурно зумовленим, а потенціал підвищення фіскального навантаження вичерпується, наприклад через міжнародну податкову конкуренцію, то проблема нарощування державного боргу є очевидною, якщо ставиться питання про стійкість траєкторії суверенної платоспроможності, якщо обидва протилежних тиски на доходи та видатки бюджету вже набули персистентного характеру і перетворюються на структурну рису довгострокового економічного розвитку.

Чому ця проблема є настільки важливою для країн Центрально-Східної Європи і як вона впливає на гомогенність ЄС та його регіонального виміру? Тому що в ситуації посилення рівня глобалізаційної відкритості макрофінансова вразливість постсоціалістичних країн підвищуватиметься, а інструментарій пристосування до шоків виглядатиме більш обмеженим. Приклад глобальної фінансової кризи продемонстрував, наскільки вразливим, але водночас, наскільки неоднорідним виявився регіон. Особливості протікання глобальної фінансової кризи в розрізі постсоціалістичних країн певною мірою можна пояснити відмінностями в макроекономічній політиці (зокрема, відмінностями монетарних режимів), однак відносно швидке повернення на траєкторію зростання вказує на те, що запас компенсаторів зростаючого фіскального тягаря у них є, але він не безмежний з огляду на те, що реальна конвергенція є бажаною. Також глобальна криза продемонструвала, що успіх у сфері інституціональної конвергенції з ЄС дозволяє значно краще долати кризові явища, ніж в окремих країнах-старих членах, де за останній час спостерігалось погіршення якості інститутів, деградація ефективності державного управління, посилення структурних передумов номінальної негнучкості, що в підсумку призвело до втрати глобальної конкурентоспроможності і підриву фіскальних основ стабільного функціонування зони євро. Відповідно, взаємодія процесів реальної конвергенції, рівня глобалізованості, інституціональної ефективності уряду та фіскальних змінних мають перебувати в певному взаємокомпенсуючому стані для того, щоб країна могла поєднати глобальну конкурентоспроможність, макрофінансову стабільність та соціальні пріоритети.

Незважаючи на те, що більшість сучасних досліджень проблеми розвитку Центрально-Східної Європи достатньо суттєво відрізняються від періоду ринкової трансформації, можна констатувати, що номінальна конвергенція в ЄС загалом та розширення зони євро позначились на зміщенні акцентів у напрямку аналізу вразливості у новому конкурентному середовищі, де роль якості політики уряду є більш значимою. Вразливість режиму валютного курсу до потоків капіталу з відповідною екстраполяцією на реальні шоки домінувала в аналізі впродовж так званого «постазійського періоду»¹. Втім, як показує А. Ослунд, глобальна фінансова криза засвідчила те, наскільки країни ЦСЄ є різними з точки зору глибини реформ, сформованих адаптивних механізмів, макроекономічних режимів. Він констатує, що значних успіхів першого десятиліття реформ виявилось замало для того, щоб пережити глобальну фінансову кризу без втрат, яких зазнали окремі країни, а масштаб обвалу ВВП характеризує як непомічену драму (табл. 7.1)². Значні відмінності в падінні ВВП після кризи та загалом чутливість до проциклічності у сфері глобальних макрофінансових процесів на сьогодні однозначно вказують на те, наскільки поєднання режиму макрополітики з якістю інститутів є головними чинниками довгострокового стабільного розвитку. Інакше кажучи, якщо абстрагуватись від проблеми обумовленості вибору адекватного режиму макрополітики якістю інститутів, то можна припустити, що такий режим швидше за все відповідає за ступінь еластичності зв'язку між глобальною проциклічністю та внутрішнім макро-

¹ Masson P. Monetary and Exchange Rate Policy of Transition Economies of Central and Eastern Europe after the Launch of EMU / P. Masson // IMF Policy Discussion Paper. – 1999. – PDP/99/4. – P. 1–25; Exchange Rates Regimes in Selected Advanced Transition Economies – Coping with Transition, Capital Inflows, and EU Accession / Corker R., Beaumont C., van Elkan R., Jakova D. // IMF Policy Discussion Paper. – 2000. – PDP/00/3. – P. 1–25.

² Aslund A. The Last Shall Be the First: The East European Financial Crisis / A. Aslund. – Wash. (D.C.) : PIIE, 2011. – 212 p.

фінансовим циклом, тоді як якість інститутів, зокрема ефективність публічної влади, забезпечують швидкість адаптації до нових рівноважних умов та відкривають шлях до структурних реформ, які відповідали б новій конфігурації глобального конкурентного тиску, але мінімізували політико-інституціональні втрати згоди суспільства на необхідні зміни.

Таблиця 7.1

**Динаміка ВВП перед та після кризи в країнах ЦСЄ,
монетарний режим та запит на реалізацію програм МВФ**

Країна	Належність до Європейського механізму валютних курсів (до кризи) / Монетарний режим	Зростання ВВП		Програма МВФ
		2000–2007 рр.	2009 р.	
Естонія	ERM II, Currency board / Euro zone	7,5	-14,1	
Латвія	ERM II, Fixed rate / Euro zone	8,8	-18,4	Standby, 2008
Литва	ERM II, Currency board / Euro zone	8,2	-15,0	
Польща	- / Таргетування інфляції, плаваючий курс	4,1	1,7	Flexible Credit Line, 2009
Чехія	- / Таргетування інфляції, плаваючий курс	4,5	-4,1	
Словаччина	Euro zone	5,7	-4,7	
Угорщина	- / Квазітаргетування інфляції, кероване плавання	4,0	-6,3	Standby, 2008
Словенія	Euro zone	4,4	-7,8	
Болгарія	- / Currency board	5,5	-5,1	
Румунія	- / Квазітаргетування інфляції, кероване плавання	5,6	-7,2	Standby, 2008

Джерело: Aslund A. The Last Shall Be the First: The East European Financial Crisis / A. Aslund. – Wash. (D.C.) : ПІІЕ, 2011. – P. 4–5.

На основі аналізу в першому наближенні можна зробити припущення, що принаймні три головних чинники визначили глибину падіння в період глобальної фінансової кризи: монетарний режим фіксованих курсів, який є ампліфікатором проциклічності; ступінь реальної конвергенції в розумінні, що за вищих значень ВВП на душу населення можливості відновлення глобальної конкурентоспроможності за ціновими каналами стають більш обмеженими, якщо вони не компенсуються відповідним зростанням продуктивності виробничих чинників; якість інститутів як інтегральний вираз ефективності політики уряду, алокаційної ефективності економіки, величини трансакційного тягаря, викривлень у розподілі доходу та структурної ригідності, в рамках чого такі канали вразливості, як рівень зовнішньої заборгованості, структура зовнішньої торгівлі, номінальна негнучкість, завищений податковий тягар є виявами більш загальної і водночас фундаментальної проблеми інститутів.

Незважаючи на дані щодо динаміки ВВП впродовж 2000-х рр. у цьому регіоні Європи, в літературі посилюються дебати з приводу того, що виокремлює особливості країн ЦСЄ в аспекті макрофінансової вразливості та довгострокового розвитку. Ще в період ранніх дискусій про оптимальну траєкторію вступу в зону євро відзначалось: значний приплив капіталів та реальна конвергенція породжують конфлікт цілей монетарної політики. Підтримання цінової стабільності, низьких довгострокових ставок та вузького діапазону курсових коливань є вкрай складним завданням щодо виконання маастрихтських критеріїв євроконвергенції в їх структурній цілісності. Рестриктивну фіскальну політику варто розглядати як один з варіантів пристосування сукупного попиту до номінальних таргетів³.

Вразливість країн ЦСЄ до глобальних фінансових дисбалансів також виводиться на основі проблеми взаємозв'язку між припливом капіталів та швидким нарощуванням зовнішньої заборгованості. Наприклад, ще до кризи визнавалось, що регіон є майже найбільш вразливий до поєднання валютно-курсowego шоку та шоку процентних ставок у разі зміни умов запозичень на глобальних ринках⁴. Це також є прикметно з огляду на те, що країни ЦСЄ з-поміж інших ринків, що формуються, відрізняються поєднанням платіжного дефіциту та припливу капіталів, а не платіжним профіцитом та експортом капіталу, як багато інших країн з подібним рівнем розвитку⁵. Першу комбінацію можна вважати більш

³ Kenen P. EU Accession and the Euro: Close Together or Far Apart? / P. Kenen, E. Meade // Institute for International Economics Policy Briefs. – 2003. – № PB03-9. – P. 1–19; The Czech Republic and the Euro – Draft Accession Strategy. – Czech National Bank, 2002. – P. 1–6; The Role of National Bank of Poland in the Process of European Integration. – Warsaw : National Bank of Poland, 2003. – 55 p.; Fidrmuc J. Increasing Integration of Applicant Countries into International Financial Markets: Implications for Monetary and Financial Stability / J. Fidrmuc, F. Schardax // Currency Areas and the Use of Foreign Currencies. – BIS Paper. – 2003. – №17. – P. 92–109.; Accession Countries Face Increased Instability in ERM II / Begg D., Eichengreen B., Halpern L., von Hagen J., Wyplosz Ch. // CEPR Policy Paper. – 2005. – № 10 // www.cepr.org.; Natalucci F. The Road to Adopting the Euro: Monetary Policy and Exchange Rate Regimes in the EU Candidate Countries / F. Natalucci, F. Ravenna // Board of Governors of the Federal Reserve System International Finance Discussion Papers. – 2002. – № 741. – P. 1–45.

⁴ Goldstein M. What the Next Emerging-Market Financial Crisis Look Like? / M. Goldstein // IIE Working Paper. – 2005. – 05-7. – P. 1–115.

⁵ Abiad A. International Finance and Income Convergence: Europe is Different / A. Abiad, D. Leigh, A. Mody // IMF Working Paper. – 2007. – WP/07/64. – P. 1–36; Pipat L. Do Economists' and Financial Markets' Perspectives on the New Members of the EU Differ? / L. Pipat, S. Schandler // IMF Working Paper. – 2007. – WP/07/65. – P. 1–31.

прийнятною для підвищення соціального добробуту, що, власне, добре кореспондує з макрофінансовом підґрунтям реальної конвергенції загалом по ЄС. Також можна стверджувати, що перша комбінація є відображенням кращих інституціональних характеристик порівняно з країнами, в яких є профіцит платіжного балансу та вивіз капіталів, однак більш ширша вибірка не переконує в цьому. Якщо наявний інституціональний чинник, то він швидше відображає очікування щодо інституціональної конвергенції з ЄС, у результаті чого регіон Центрально-Східної Європи є привабливим для припливу інвестицій навіть всупереч реальній конвергенції.

З іншого боку, дефіцит поточного рахунка та чутливість макрофінансової стабільності до обсягів капіталу, що припливають, породжують іншу проблему. Країни ЦСЄ виявились вкрай вразливими до глобальної проциклічності фінансової системи: приплив капіталів, кредитний бум та інфляція цін активів у поєднанні з процесом реальної конвергенції створили передумови для глибокого деструктивного впливу кризи та складну дилему варіантів адаптації до посткризових умов, у яких пошук варіантів активації драйверів глобальної конкурентоспроможності вийшов на передній план. Саме конфлікт між проциклічністю потоків капіталу, фінансовими умовами, цінами активів, з одного боку, та дефіцитом поточного рахунка, підвищенням реального обмінного курсу та погіршенням конкурентоспроможності, з іншого, розглядається як ознака макрофінансової вразливості країн ЦСЄ⁶. Це саме стосується ролі фіскальної політики в посткризових умовах (окрім того, рестриктивний ухил бюджету сприймається як логічний вибір обмеження сукупного попиту, розігрітого фінансовим бумом): контрциклічна стабілізаційна орієнтація чи масштабне стиснення бюджету в рамках міжнародної податкової конкуренції та побудови більш ліберальної держави у порівнянні з середньоевропейськими орієнтирами держави добробуту. Однак фіскальний вибір не є настільки простим, як це може здатись з міркувань того, як мікс-політика впливає на сукупний попит.

На думку багатьох дослідників, саме орієнтація на більш контрциклічну чи менш дискреційну фіскальну політику стала критерієм диференціації нових членів ЄС та країн-претендентів на вступ після глобальної фінансової кризи⁷. Таке явище можна пояснити тим, що окремі з постсоціалістичних країн досягли достатнього рівня зрілості та глибини ринків, щоб саме контрциклічна стабілізаційна політика була основним інструментом пристосування до наслідків кризи. Це також засвідчує певну функціональну конвергенцію з розвинутими країнами⁸ та певною мірою зближує з фіскальною моделлю, що превалює в ЄС-СВС, де обмежена фіскальними правилами стабілізаційна політика є складовою макроекономічного механізму інтеграційного утворення. Що стосується модальності фіскальної політики в аспекті пристосування економіки до проциклічності фінансової системи, потоків капіталу та фінансових циклів, то ситуація не виглядає однозначною. Наприклад, в умовах припливу капіталів та фінансового буму фіскальна рестрикція у вигляді зменшення видатків може захопити експансію сукупного попиту, тобто підвищення податків може виглядати більш резонною відповіддю на перегрів фінансового сектору і погіршення платіжного балансу, а підвищення курсу – погіршити експортні можливості⁹.

Проте традиційні дискусії в стилі пошуку оптимальної мікс-політики, в рамках яких зміни в обсягах видатків та податків адресовані траєкторії сукупного попиту, здебільшого ігнорують проблему якісного наповнення змін у величині державного споживання і релевантних цілей у сфері надходжень. Ті чи інші обсяги видатків до ВВП можуть виконувати суто макроекономічну місію, а можуть відображати типологічну ознаку держави щодо її пріоритетів у сфері добробуту та регулювання. З огляду на те, що видатки не є еластичними вниз, макроекономічні ефекти збільшення бюджету (чи з рестриктивною, чи з експансивною метою) не є повністю нейтральними щодо структурних характеристик суспільного сектору економіки та урядування. Вони такими можуть бути виключно у дуже незначних діапазонах зміни обсягів бюджету до ВВП, але тоді виникне питання про спроможність впливати на сукупний попит.

Невипадково, що увага до якості інститутів починає посилюватись саме мірою функціональної конвергенції країн ЦСЄ з країнами ЄС, впродовж якої розрив у величині перерозподілу ВВП через бюджет заповнюється або взагалі нівелюється. Варто відзначити, що достатність трансплантації

⁶ Cecchetti S. Monetary Policy and Financial Stability: What's Ahead for Central and Eastern European Countries / S. Cecchetti // BIS Speeches. – 2010. – P. 1–11; Waysand C. European Financial Linkages: A New Look at Imbalances / C. Waysand, K. Ross, J. de Guzman // IMF Working Paper. – 2007. – WP/10/295. – P. 1–61; Brzoza-Brzezina M. Can We Prevent Boom-Bust Cycles During Euro Area Accession? / M. Brzoza-Brzezina, P. Jacquinot, M. Kolasa // ECB Working Paper. – 2010. – № 1280. – P. 1–47.

⁷ Coccozza E. The Impact of Global Crisis on South-Eastern Europe / E. Coccozza, A. Colabella, F. Spadafora // IMF Working Paper. – 2011. – WP/11/300. – P. 1–70.

⁸ Наприклад, нами відзначалось, що при реалізації фіскальної політики (принаймні до кризи) постсоціалістичні країни не можуть дозволити собі настільки відверту контр-циклічну політику як країни СВС, що обмежувало функціональну конвергенцію. Див.: Козюк В. В. Фіскальна політика країн Центрально-Східної Європи: проблеми функціональної та номінальної конвергенції / В. В. Козюк // Світ фінансів. – 2007. – Вип. 2. – С. 24–36.

⁹ Brzoza-Brzezina M. Цит. праця.

інститутів в рамках процесу євроінтеграції вже не виглядає переконливою, особливо у випадку, коли між формальними інститутами, згенерованими відповідно до формального процесу інституціональної конвергенції, та неформальними, що реально функціонують в економіці, існує значна різниця. Це емпірично підтверджується: формальна інституціональна конвергенція не гарантує успіху у підвищенні якості врядування з позитивними наслідками для зростання. Реформи, які би торкнулися неформальних інститутів, є більш важливими для промоції зростання, що особливо чітко продемонстрував досвід країн «Східного Партнерства»¹⁰. Аналіз впливу якості інститутів на економічне зростання та зростання ВВП на душу населення продемонстрував неоднозначну ситуацію. З одного боку, як до вступу в ЄС, так і після, існують чіткі свідчення, що якість інститутів позитивно впливає на зростання та економічний розвиток. Під час глобальної фінансової кризи якість інститутів виявилась в оберненому зв'язку з величиною спаду. Автори цього дослідження роблять висновок, що країни з більш якісними інститутами виявились більш глибоко інтегрованими з ЄС та глобальною економікою, внаслідок чого й більше постраждали від глобальної фінансової кризи¹¹. Інші дослідники вказують, що рівня інституціональної конвергенції в нових членах ЄС виявилось недостатньо для того, щоб розширений ЄС виглядав більш гомогенно в інституціональному плані¹². З урахуванням того, як ставиться питання в самому ЄС про роль конкурентоспроможності у підтриманні синхронізації бізнес-циклів, можна стверджувати, що у випадку, коли брак якості інститутів не компенсується іншими механізмами, що позитивно впливають на зростання, ЄС наражатиметься на перманентний ризик дивергенції. Так само, навіть досягнення відносно високої якості інститутів може не гарантувати зниження вразливості країни до глобальних стресів, якщо це сприймається як достатній імунітет від шоків і не підсилюється з допомогою інших механізмів, які би дозволили компенсувати розриви в продуктивності чинників та збільшення доходів, тобто уможливили процес реальної конвергенції без ризиків для конкурентоспроможності в довгостроковому періоді.

З останнього можна зробити висновок, що приплив капіталів, і як свідчення досягнутого певного рівня якості інститутів, і як вияв розриву в віддачі на капітал, не може розглядатись як виключна риса, яка характеризує глобальне чи європейське регіональне позиціонування країн ЦСЄ. Подальший прогрес в інституціональній площині та у сфері реальної конвергенції, з одного боку, взаємопідсилюють один одного, а з іншого боку, потребують такого корелята у сфері фіскальної політики, щоб взаємовиключний тиск на доходи та видатки обмежувався певною планкою «масштабів держави». Це особливо важливо з огляду на те, що, як зазначається у вищезгаданих дослідженнях, країни ЦСЄ не досягнули рівня якості інститутів та ефективності урядів, властивих ЄС, а отже виникає питання, чи можуть вони собі дозволити такі самі «масштаби держави».

Концептуально тією чи іншою мірою це питання піднімається в рамках теорії конкуренції систем. Країни конкурують за приваблення виробничих факторів, а інструменти такої конкуренції є достатньо різноманітними: від вартості виробничих факторів, забезпеченості інфраструктурою, до величини податкового тягаря, якості інститутів, ефективності врядування¹³. Запропонований фахівцями ЄЦБ підхід інституціональної конкуренції розвиває та формалізує ідеї теорії конкуренції систем. Інституціональна конкуренція передбачає як «інституціональна структура суспільства впливає на різні елементи виробничої функції фірми»¹⁴. Її специфікою є те, що вона не стосується цінової конкуренції, а належить до площини доступних інструментів політики, де фіскальний тягар, якість врядування, ефективність регулювання, інвестиції в людський капітал, інфраструктуру та дослідження тощо є одними з них. Невипадково, що саме в процесі глобалізації фіскальна політика опиняється особливо вразливою, оскільки можливості збільшувати доходи обмежені міжнародною податковою конкуренцією та фіскальними термітами, а видатки зазнають тиску у бік розширення, зокрема в напрямку інвестицій в якість інститутів¹⁵.

¹⁰ Barlett W. Institutional Quality and Growth in EU Neighbourhood Countries / Barlett W., Cuckovic N., imir Jurlin K., Nojkovic A., Popovski V. // Search Working Paper. – 2013. – WP/5/11. – P. 1–53.

¹¹ Slveski T. How Do Institutions Determine Economic Growth? Evidence From CEE Region Before and During Global Economic Crisis / T. Slveski, D. Lazarov. – 2010. – P. 1–16.

¹² Rozmahel P. Integration of Central and Eastern European Countries: Increasing EU Heterogeneity? / P. Rozmahel, L. Kouba, L. Grochova, N. Najman // WWW for Europe. – 2013. – № 9. – P. 1–47.

¹³ Sinn H.-W. The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition / H.-W. Sinn // Journal of Public Economics. – 1997. – № 66. – P. 247–274; Sinn H.-W. The New Systems Competition / H.-W. Sinn // NBER Working Paper. – 2002. – № 8747. – P. 1–24; Sinn H.-W. The New Systems Competition / H.-W. Sinn. – Oxford : Oxford University Press, 2003. – 224 p.

¹⁴ Huemer S. Measuring Institutional Competitiveness in Europe / S. Huemer, B. Scheubel, F. Walch // ECB Working Paper. – 2013. – № 1556. – P. 1–43.

¹⁵ Wagner H. Implications of Globalization for Monetary Policy / H. Wagner // IMF Working Paper. – 2001. – WP/01/184. – P. 1–62; Tanzi V. Globalization and Future of Social Protection / V. Tanzi // IMF Working Paper. – 2000. – WP/00/12. – P. 1–23; Tanzi V. Globalization, Technological Developments, and the Work of Fiscal Terminals / V. Tanzi // IMF Working Paper. – 2000. – WP/00/181. – P. 1–23; Tanzi V. The Demise of the Nation State? / V. Tanzi // IMF Working Paper. – 1998. – WP/98/120. – P. 1–17; Tanzi V. The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective / V. Tanzi // IMF Working Paper. – 1997. – WP/97/114. – P. 1–21.

Незважаючи на те, що глобалізація розглядається як потужний фактор впливу на ув'язку «фіскальна політика – масштаби держави добробуту», теоретичні доміанти аналізу фіскальної політики можна згрупувати так: дослідження зв'язків між глибиною реформ та роллю бюджету в досягненні та забезпеченні макроекономічної стабільності на ранніх етапах ринкової трансформації; виявлення ролі фіскальної політики в процесах забезпечення оптимальної траєкторії євроінтеграції та у запобіганні зовнішній вразливості, зумовленій масштабним припливом капіталу; діагностування фіскальної стійкості та суверенної платоспроможності з урахуванням контрциклічної реакції в багатьох країнах ЦСЄ на глобальну фінансову кризу та пристосування до посткризового середовища.

Так, згідно з ранніми дослідженнями зв'язок між швидкістю структурних реформ та фіскальними передумовами макроекономічної стабільності (ліквідація фіскального домінування, незалежність центрального банку, скасування монетизації бюджетного дефіциту тощо) розглядався як основна передумова для того, що країни ЦСЄ мають притримуватись ліберальної орієнтації у сфері «масштабів держави» та величини державного боргу¹⁶. Незначний перерозподіл ВВП через бюджет, збалансованість останнього та незначний державний борг сформували певний стереотип образу фіскальної політики країн ЦСЄ, який ще досі є актуальний. Погляд на фіскальну політику в процесах євроінтеграції є більш функціональний і адресований, перш за все, питанням мікс-політики в умовах припливу капіталів, виконання маастрихтських критеріїв, нейтралізації перегріву фінансового сектору¹⁷.

Однак глобальна фінансова криза змінила стереотип про фіскальну політику в регіоні, виводячи на передній план проблему фіскальної стійкості та конвергенції у сфері автоматичної стабілізації, властивої розвинутих країнам. Швидка експансія державного боргу позначилась на тому, що принцип фіскальної стійкості дотримується тільки для Болгарії та Естонії. Польща, Латвія та Словенія демонструють виникнення ризиків фіскальної стійкості в довгостроковому періоді, тоді як Угорщина виявилась вже переобтяженою боргами. Якщо на перших етапах трансформації країни ЦСЄ виглядали більш однорідною групою в плані орієнтації на фіскальну дисципліну, то глобальна криза виявилась вододілом, по цей бік якого фіскальні позиції в регіоні виглядають гетерогенними¹⁸. Варто додати, що підвищення ролі автоматичних стабілізаторів у дизайні фіскальної політики в нових членах ЄС з функціональної точки зору є більш наближеним до зразка розвинутих країн, де стабілізаційна реакція бюджету на шок виглядає такою, що підвищує суспільний добробут (хоча й в певних рамках вже нагромадженого рівня державного боргу). Незважаючи на це, проблема зв'язку між ступенем глобалізованості країн ЦСЄ та фіскальними корелятами ефективності врядування залишається недостатньо висвітленою. Особливо це стосується питання трикутника «ступінь глобалізованості – якість урядової політики – фіскальна позиція», в рамках якого вибір щодо кожного з його елементів повинен компенсувати або підсилити дію один одного щодо забезпечення переваг у конкуренції систем, без чого жорсткі умови конкуренції в глобальній економіці та вимоги членства в ЄС можуть поставити під сумнів спроможність економіки до зростання разом із фіскальною стійкістю з традиційними для регіону помірними суверенними ризиками.

¹⁶ Донбровски М. Фискальные проблемы в период трансформации / М. Донбровски // Исследование и анализ. CASE (Варшава). – 1999. – № 122. – 35 с.; Buiter W. Aspects of Fiscal Performance in Some Transition Economies Under Fund-Supported Programs / W. Buiter // IMF Working Paper. – 1997. – wp/97/31. – P. 1–57; Tanzi V. Fiscal Reform Over Ten Years of Transition / V. Tanzi // IMF Working Paper. – 2000. – wp/00/113. – P. 1–31; Brada J. Fiscal Policy in Transition Economies. A Postscript / J. Brada // Post-Soviet Geography and Economics. – 2000. – № 7. – P. 24–38; Coricelli F. Fiscal Policy in Transition. Economic Policy Initiative Forum. Report 3 / F. Coricelli, M. Dombrowski, U. Kosterna. – London : SEPR, 1997. – 56 p.

¹⁷ Козюк В. В. Проблеми оптимізації фіскальної політики при вступі до ЄС: аспекти виконання монетарних критеріїв євроконвергенції / В. В. Козюк // Наукові праці НДФІ. – 2005. – Вип. 2. – С. 16–23; The Role of National Bank of Poland in the Process of European Integration. – Warsaw : National Bank of Poland, 2003. – 55 p.; Копич Р. Еволюція фіскальної політики у трансформаційних економіках / Р. Копич // Журнал європейської економіки. – 2004. – Т. 3, № 4. – С. 452–472; ECB Convergence Report. 2006. – Frankfurt-on-Main : ECB, 2006. – 264 p.

¹⁸ Zaidi A. Fiscal Policy and Sustainability in View of Crisis and Population Ageing in Central and Eastern European Countries / A. Zaidi, M. Rejniak // European Centre Policy Brief. – 2010. – Aug. – P. 1–21; Euro Debt Crisis Contagion in Central and Eastern Europe // A D&B Special Report. – 2010. – Jul. – P. 1–9; Stoian A. How Vulnerable is Fiscal Policy in Central and European Countries? / A. Stoian // Romanian Journal of Fiscal Policy. – 2012. – Vol. 3. – Issue 2. – P. 68–81; Stoian A. Fiscal Policy Reaction in the Short Term for Assessing Fiscal Sustainability in the Long Run in Central and Eastern European Countries / A. Stoian, E. Campeanu // Czech Journal of Economics and Finance. – 2010. – № 60. – P. 501–518.

7.2. Глобалізованість країн ЦСЄ як передумова конфлікту між величиною держави та якістю інститутів

Швидкі реформи в постсоціалістичних країнах однозначно змінили структуру їх економік, але вони неспроможні подолати обмеження малої відкритої економіки. Розвиток останньої в умовах глобалізації неможливо уявити без достатньо значних обсягів зовнішньої торгівлі та потоків капіталу, що накладає суттєві обмеження на варіанти макроекономічної політики. З іншого боку, рівень глобалізованості вже не настільки однозначно тлумачиться як джерело актуалізації «ефекту дисципліни». Можна сказати, що «ефект дисципліни» зазнає сегментації залежно від того, якій політиці він адресований, і на якій фазі перебуває глобальна ліквідність. Якість інститутів тут відіграватиме неабияку роль, оскільки проведення стримуючої політики на фазі експансії глобальної ліквідності та стимулюючої – без відвертих перерозподільчих конфліктів – на фазі її стиснення є вагомим передумовою для адекватної роботи алокаційного механізму та зниження волатильності темпів зростання та інфляції. Якість інститутів також важлива з міркувань створення внутрішніх передумов для еластичної реалокатації ресурсів у середині країни у відповідь на глобальні чи секторні шоки. Для країн ЦСЄ рівень відкритості по каналах торгівлі є доволі високим (див. табл. 7.2), що робить загальну економічну динаміку вкрай чутливою до того, як ціннові та інституціональні фактори глобальної конкурентоспроможності взаємокомпенсують або взаємодоповнюють один одного.

Таблиця 7.2

Торговельна відкритість країн ЦСЄ у порівнянні з іншими регіонами світу, експорт товарів та послуг як % ВВП

Країни	1990 р.	2000 р.	2012 р.
Болгарія	24,5	36,0	65,0
Хорватія	–	37,0	42,0
Чехія	42,0	48,0	77,0
Естонія	–	62,0	88,0
Угорщина	32,0	67,0	87,0
Латвія	–	42,0	59,0
Литва	–	45,0	77,0
Польща	21,5	27,0	45,0
Румунія	16,4	33,0	40,0
Словаччина	55,4	54,0	92,0
Словенія	51,2	50,0	73,0
Україна	–	62,0	51,0
Світ	16,2	25,0	30,0
Країни з низькими доходами	13,8	18,0	23,0
Країни із середніми доходами	18,3	27,0	30,0
Східна Азія та Тихоокеанський регіон	24,4	33,0	33,0
Європа і Центральна Азія	14,8	35,0	42,0
Латинська Америка та Кариби	12,0	20,0	24,0
Близький Схід і Північна Африка	–	30,0	–
Південна Азія	9,0	14,0	22,0
Африка південніше Сахари	21,0	34,0	32,0
Країни з високими доходами	16,0	25,0	30,0
Зона євро	22,5	35,0	42,0

Джерело: World Bank Development Indicators Data Base (www.worldbank.org).

Як видно з табл. 7.2, на прикладі країн ЦСЄ простежується ряд теоретично передбачуваних закономірностей. По-перше, зростання торговельної відкритості постсоціалістичних країн Європи можна вважати прямим наслідком трансформаційного процесу, завдяки якому їхнє позиціонування в глобальній економіці змінюється мірою змін у внутрішній структурі виробництва та інституціональній організації суспільства. Нарощування відкритості можна визнати невід'ємною складовою ринкової трансформації. Водночас порівняння даних з зростанням рівня торговельної відкритості у Центрально-Східному чи Південно-Східному регіоні Європи із аналогічним показником чи то за зоною євро, чи то за розвинутими країнами, чи то за рештою світу вказує на приблизно однакову динаміку: у середньому рівні відкритості подвоїлись як у країнах ЦСЄ, так і загалом у глобальній економіці. Тобто ринкова трансформація не створила додаткових детермінант підвищення ролі міжнародної торгівлі в економічному розвитку

постсоціалістичних країн, окрім тих, які коріняться в самому процесі глобалізації. Це означає, що глобальна економіка, незважаючи на домінування ЄС у структурі зовнішньоторговельних операцій, дедалі більше визначатиме економічні умови в аналізованому регіоні Європи.

По-друге, масштаб економіки в загальному обернено пропорційний її відкритості, внаслідок чого чим меншою є країна, тим вона є більш відкритою. Незважаючи на те, що усі країни регіону є малими відкритими економіками, ця закономірність зберігається, хоча й з деякими девіаціями. Наприклад, рівень відкритості Латвії виявився аномально низьким, порівняно навіть з її Балтійськими сусідами. Найвищий рівень відкритості за вибіркою в Словаччині можна пояснити особливими успіхами в лібералізації економіки та переходу на євро, що відкрило нові можливості для перенесення в країну експортоорієнтованих глобальних виробництв.

По-третє, швидкість і глибина реформ не є визначальним драйвером зростання відкритості, тобто якісні зміни в структурі економіки відображаються не стільки у загальному показнику торговельної відкритості, скільки в структурі торгівлі та її інституціональному рівні. Це означає, що величина країни може превалювати як детермінанта ролі зовнішньої торгівлі в економічному розвитку над факторами ринкових трансформацій, але вона не є безумовною. Інакше кажучи, радикальні структурні зміни не тільки відкривають шлях до трансформації ролі глобальної торгівлі в детермінації економічного розвитку постсоціалістичних країн, але й модифікують успадковані відносні переваги таким чином, що нові сектори та сектори, які зазнали глибокої модернізації, вписуються в рельєф глобальних процесів на якісно іншому інституціональному рівні, стаючи на шлях відкритості конкурентному тиску. Водночас нарощування відкритості завдяки нерезформованим секторам та в інституціонально слабких економіках означає активізацію сприятливих драйверів зростання, які кореспондують з традиційними секторами спеціалізації і які нічого не привносять, окрім гонитви за рентою, консервації структури економіки та майнового розшарування. Якщо нівелювати фактор фінансового перегріву та вразливості до значних глобальних потоків капіталу, то можна побачити, що чутливість до коливань у глобальній економіці значно вища там, де відкритість задається саме традиційним експортом з низьким ступенем обробки і супроводжується слабкими інститутами.

Більш інтегральна оцінка країн ЦСЄ вказує на те, що їм притаманний рівень глобалізованості, який повністю співмірний з лідерами серед розвинутих країн та країн з ринками, що формуються. КОФ-індекс (складається з трьох суб-індексів: економічної, соціальної та політичної глобалізації) демонструє, що ці країни не просто мають високий рівень торговельної відкритості, а достатньо щільно інтегровані з глобальною економікою за широким набором зв'язних ланок (табл. 7.3).

Таблиця 7.3

КОФ-індекс глобалізації країн ЦСЄ та ряду інших країн, 2014 р.

Країна	Загальний Індекс глобалізації		Економічна глобалізація		Соціальна глобалізація		Політична глобалізація	
	Місце	Значення	Місце	Значення	Місце	Значення	Місце	Значення
Угорщина	9	85,91	9	86,82	23	81,08	22	91,69
Чехія	16	83,97	18	83,71	19	82,22	36	86,87
Словаччина	18	83,55	14	84,58	21	81,28	45	85,44
Польща	25	79,52	43	72,92	27	78,58	28	90,09
Естонія	27	79,38	7	88,04	35	73,81	72	75,43
Словенія	29	76,86	33	76,24	39	72,67	51	83,81
Хорватія	33	74,92	47	71,80	43	70,48	41	85,75
Литва	34	73,27	28	78,13	53	67,01	71	75,62
Румунія	38	72,24	70	64,08	52	67,48	26	90,55
Болгарія	39	71,38	36	75,54	74	58,48	48	84,37
Латвія	42	70,17	29	78,03	42	71,36	125	57,49
Україна	44	68,85	59	65,70	70	60,06	39	86,05
Ірландія	1	92,17	2	93,69	2	91,55	25	90,94
Сінгапур	5	88,63	1	96,69	1	91,61	79	73,06
Швеція	7	87,39	12	85,09	14	84,41	7	94,92
Німеччина	26	79,47	58	65,73	15	83,71	19	92,44
США	32	74,94	87	59,19	28	77,96	18	92,47
Китай	72	60,50	116	50,72	92	52,42	40	85,87
Росія	56	65,42	114	51,56	59	64,77	42	85,66

Джерело: KOF Index of Globalization (www.globalization.kof.ethz.ch).

Варто зазначити, що порівняння рівнів торговельної відкритості з рейтингом аналізованих країн згідно з КОФ-індексом демонструє відсутність однозначної подібності. Рівень глобалізованості вже

визначається глибиною реформ та пріоритетами політики щодо допустимого ступеня лібералізації потоків товарів та капіталів. Величина країни та глибина реформ переважно обернено кореспондують з рівнем глобалізованості. Чіткої закономірності між загальним індексом та позиціями суб-індексів не простежується з тією відмінністю, що рівень економічної глобалізації для постсоціалістичних країн є вищим, ніж соціальної та політичної. Підтвердження достатньо високого ступеня впливу глобалізації на дані країни міститься і в дослідженнях впливу потоків капіталу на макрофінансові процеси¹⁹.

Беручи до уваги абсолютно співмірний з розвинутими країнами рівень глобалізованості, виникає питання, наскільки постсоціалістичний регіон Європи зближується з так званим «старим ЄС» за критерієм масштабів державного споживання. Як вже зазначалось, глобалізація теоретично має обмежувальний вплив щодо експансії держави добробуту, а поєднання високого рівня глобалізованості з високим рівнем державного споживання має компенсуватись або високою ефективністю останнього, що неможливо без якісних інститутів, або наявністю інших компенсаторів (відхилення валютного курсу від ПКС, ВВП на душу населення тощо), або поєднанням першого і другого задля того, щоб масштаби державної активності кореспондували з можливостями підтримання довгострокового зростання в умовах перманентного посилення глобальної конкуренції.

Оцінка рівня глобальної конкурентоспроможності країн ЦСЄ вказує на те, що вони здебільшого не позиціонуються як лідери. Структурні реформи однозначно покращили якість інститутів, але в координатах глобальної конкуренції це не настільки помітно, оскільки інші країни також здійснюють активну політику підвищення якості інститутів. Табл. 7.4 демонструє зміну ранжування аналізованих країн за загальним індексом глобальної конкурентоспроможності та суб-індексом якості інститутів.

Таблиця 7.4

Ранжування країн ЦСЄ згідно індексу глобальної конкурентоспроможності та суб-індексу якості інститутів

Країна	2006–2007 рр.		2010–2011 рр.		2014–2015 рр.	
	Загальний індекс	Суб-індекс	Загальний індекс	Суб-індекс	Загальний індекс	Суб-індекс
Болгарія	74	105	71	114	54	111
Хорватія	56	72	77	86	77	87
Чехія	31	55	36	72	37	76
Естонія	26	31	33	31	26	26
Угорщина	38	45	52	79	60	83
Латвія	44	51	70	75	42	51
Литва	39	58	47	60	41	58
Польща	45	69	39	54	43	56
Румунія	73	88	67	81	59	88
Словаччина	36	50	60	89	75	11
Словенія	40	44	45	50	70	75
Швеція	9	13	2	2	10	12
Німеччина	7	8	5	13	5	17
Греція	61	41	83	84	81	85
США	1	20	4	40	3	30
Китай	34	42	27	49	28	47

Джерело: World Economic Forum, Davos, за відповідні роки.

Як показують дані табл. 7.4, постсоціалістичні країни Європи не становлять однорідну групу ні за ранжуванням у координатах глобальної конкурентоспроможності, ні за ранжуванням щодо якості інститутів. Аналогічно їхнє розташування в рейтингу за загальним показником та суб-індексом може суттєво різнитися, так само як може різнитися перевага в одному чи другому. За даними показниками країнам ЦСЄ важко змагатись з найбільш розвинутими країнами світу та Китаєм, що активно заповнює провал у сфері інституціонального тягаря, хоча більшість з них вже випередила Грецію, позиції якої суттєво похитнулись за останній час. Інше кажучи, у конкурентному світі навіть активні реформи не гарантують здобуття однозначних і швидких переваг, що й відображають дані табл. 7.4. Природно, що відповідь на питання про те, як підвищити рейтинг глобальної конкурентоспроможності, буде адресуватись питанням взаємозв'язку між фіскальною політикою та ефективністю врядування, через що «витрати на утримання держави» набувають інституціонального, а не макроекономічного звучання.

¹⁹ Fidrmuc J. Increasing Integration of Applicant Countries into International Financial Markets: Implications for Monetary and Financial Stability / J. Fidrmuc, F. Schardax // Currency Areas and the Use of Foreign Currencies. – BIS Paper. – 2003. – № 17. – P. 92–109; Euro Debt Crisis Contagion in Central and Eastern Europe // A D&B Special Report. – 2010. – Jul. – P. 1–9.

7.3. Фіскальна вразливість розриву реальної та інституціональної конвергенції

Незважаючи на те, що точки Лаффера є відмінними для різних груп країн, погляд на країни «старого» та «нового» ЄС з позиції державного навантаження на економіку повинен враховувати ефекти реальної конвергенції. Якщо країна, яка перебуває на ранніх фазах реальної конвергенції, хоче й надалі зростати швидше, ніж країни з вищими доходами на душу населення, вона повинна відрізнятись від останніх, зокрема й рівнем податкового тягаря, що автоматично впливає на потенціал урядових видатків²⁰. В умовах, коли такі країни перебувають в економічному (а тим більше валютному) союзі, швидка реальна конвергенція, особливо якщо вона супроводжується розривами в конвергенції якості інститутів, може призводити до нагромадження значних дисбалансів та суверенної вразливості у випадку, коли масштаби державного споживання в обох групах країн вирівнюються. Невипадково, що стереотип раннього періоду трансформації – країни ЦСЄ мають підтримувати низькі рівні перерозподілу ВВП через бюджет та орієнтуватись на низькі дефіцити та державний борг – потребує перегляду в світлі емпіричних даних щодо зрушень у фіскальних позиціях постсоціалістичних країн (табл. 7.5).

Таблиця 7.5

Видатки загального уряду в країнах ЦСЄ, % ВВП

Країни	2006 р.	2008 р.	2010 р.	2012 р.	2014 р.	2018 р.
Болгарія	33,6	35,2	36,6	34,9	37,4	38,1
Чехія	42,0	41,1	43,7	45,1	43,3	42,6
Естонія	34,6	41,2	44,7	45,1	43,1	41,6
Угорщина	52,2	49,2	49,8	48,9	51,7	51,2
Латвія	36,7	43,1	43,4	36,9	34,7	30,4
Литва	33,7	37,3	41,9	36,8	35,8	33,9
Польща	43,9	43,2	45,4	43,3	41,6	40,0
Румунія	33,7	37,0	38,6	35,4	35,9	35,0
Словаччина	29,5	33,6	40,0	37,1	35,9	35,6
Словенія	42,5	41,5	46,9	45,5	47,1	45,9
Україна	44,6	47,4	49,0	49,3	46,9	41,9
Розвинуті країни	39,1	41,1	43,8	42,5	41,8	40,7
Зона євро	46,6	47,2	51,0	49,8	49,2	47,6
Країни з ринками, що формуються	26,9	28,5	29,6	29,7	29,1	27,7
Європейські країни з ринками, що формуються	34,8	36,8	38,8	37,5	37,1	35,4

Джерело: IMF Fiscal Monitor за відповідні роки (www.imf.org.).

З табл. 7.5 видно, що постсоціалістичні країни Європи за рівнем державного навантаження на економіку є значно ближчими до розвинутих країн Європи, ніж до країн з ринками, що формуються. З одного боку, це вказує на те, що «старий» та «новий» ЄС функціонально зближуються. З іншого боку, поєднання реальної конвергенції із заповненням розриву в перерозподілі ВВП через бюджет між обома групами країн може породжувати додаткові ризики для довгострокового зростання. Привертає увагу той факт, що найбільші економіки країн ЦСЄ, яким також властиві високі показники ВВП на душу населення, за винятком Словаччини, мають масштаби державних видатків, які повністю еквівалентні розвинутим країнам Європи і перевищують середні показники за розвинутими країнами. Естонія значно зближується з цією групою країн, і лише Словаччина, Латвія, Литва, Болгарія та Румунія дотримуються принципів «помірної держави». Якщо взяти до уваги прогнозні дані щодо видатків загального уряду до ВВП, то можна побачити наявність певних обмежень на подальшу експансію держави. Глобальна фінансова криза викликала потребу у збільшенні державних витрат, але можливості їх підтримання у довгостроковому періоді виглядають сумнівними для більшості країн ЦСЄ, як і розвинутих країн.

Підтвердження того, що країни ЦСЄ більше перерозподіляють через бюджет, потребує додаткового уточнення на основі даних з бюджетного дефіциту та державного боргу (табл. 7.6).

Найбільш загальним трендом зростання боргового тягаря в країнах ЦСЄ є те, що в окремих країнах приріст державної заборгованості суттєво випереджує той, що склався в країнах з ринками, що формуються, та в європейських країнах з ринками, що формуються. Як видно з табл. 7.6, Угорщина та Словенія перетнули позначку у 60% боргу до ВВП, для більшості країн існує ризик, що вони перетнуть його. Очевидно, що стереотипне уявлення про посткомуністичні країни Європи як такі, що підтримують низькі рівні боргового навантаження, руйнується.

²⁰ Bini Smaghi L. Addressing Imbalances in the Euro Area / Bini Smaghi L. // Central Banker's Speeches. BIS. – 2011. – Feb. 14 // www.bis.org.

Бюджетний дефіцит та державний борг в країнах ЦСЄ, % ВВП

Країни	2006 р.	2008 р.	2010 р.	2012 р.	2014 р.	2018 р.
<i>Бюджетний дефіцит</i> («-» – означає профіцит)						
Розвинуті країни	1,3	3,5	7,7	5,9	3,6	2,2
Зона євро	1,3	2,1	6,2	3,7	2,5	0,8
Країни з ринками, що формуються	-0,3	0,1	3,1	2,1	2,5	1,6
Європейські країни з ринками, що формуються	-2,5	-0,5	4,1	0,7	1,2	1,7
Естонія	-3,2	2,3	-0,4	0,2	-0,2	-0,1
Латвія	0,5	7,5	7,3	-0,1	0,5	0,3
Литва	0,4	3,3	7,2	3,3	2,7	2,3
Польща	3,6	3,7	7,9	3,9	3,4	2,4
Угорщина	9,4	3,7	4,4	2,0	2,8	2,8
Чехія	2,4	2,2	4,8	4,4	2,9	2,4
Словаччина	2,6	2,0	7,7	4,3	3,8	3,2
Словенія	0,8	0,3	5,4	3,2	3,8	2,4
Румунія	1,4	4,8	6,4	2,5	2	1,8
Болгарія	-3,3	-2,9	4	0,5	1,7	0
<i>Державний борг</i>						
Розвинуті країни	75,8	80,4	100,3	108,7	109,2	105,1
Зона євро	68,6	70,3	85,7	93,0	96,1	89,9
Країни з ринками, що формуються	36,9	33,5	40,3	36,5	34,1	30,3
Європейські країни з ринками, що формуються	26,4	23,6	29,1	26,9	27,5	26,9
Естонія	4,4	4,5	6,7	9,7	10,4	8,1
Латвія	9,9	17,2	39,7	36,4	34,6	26,4
Литва	17,9	15,5	38,4	41,1	42,3	41,6
Польща	47,7	47,1	54,8	55,6	50,0	49,9
Угорщина	65,9	73,0	81,8	79,2	80,0	78,8
Чехія	28,3	28,7	37,9	45,9	48,9	50,4
Словаччина	30,5	27,9	41,0	52,1	57,5	59,1
Словенія	26,4	22,0	38,7	52,8	75,3	77,8
Румунія	12,6	13,6	31,1	38,2	38,1	36,2
Болгарія	23,4	15,5	14,9	17,6	19,0	17,2

Примітка. IMF Fiscal Monitor за відповідні роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.imf.org.

Дані табл. 7.6 вказують на ряд закономірностей в змінах позиціонування боргової ситуації в країнах ЦСЄ порівняно з розвинутими країнами і країнами з ринками, що формуються. По-перше, на 2006 р. за винятком Польщі та Угорщини, за рівнем державного боргу до ВВП дані країни були значно ближчими до країн з ринками, що формуються, як групи загалом. Ситуація змінилась з 2008 р. Переважно країни ЦСЄ почали демонструвати ознаки поведінки, які значно зближують їх з розвинутими країнами. По-друге, приріст державного боргу під час кризи і після неї, а також довгострокова тенденція зміни рівня боргового тягаря значно зближує країни ЦСЄ з розвинутими країнами, незважаючи на те, що рівень боргу у них є на нижчій позначці, але величина його очікуваного зниження у довгостроковому періоді є значно меншою, ніж у країнах з ринками, що формуються як групи. По-третє, можливості розширити бюджетний дефіцит під час кризи та підтримувати його помірний рівень після також виявляються вищими, ніж по групі країн з ринками, що формуються, в цілому.

Дані закономірності демонструють виникнення специфічної ситуації, коли загалом країни ЦСЄ відтворюють паттерни фіскальної політики розвинутих країн, особливо зони євро, але за нижчого рівня боргового тягаря. Інакше кажучи, перехід на вищі рівні боргового навантаження відбувається каскадоподібно. Країни Центрально-Східної Європи підтягуються до масштабів акумулювання державного боргу країн ЄС, які були притаманні їм у процесі фіскальної конвергенції на ранніх етапах функціонування ЄВС. Перші демонструють значно розмаїтішу картину, засвідчуючи, що структурні особливості кожної з них у сукупності з нюансами впливу глобальної фінансової кризи та відповідним профілем антикризових програм починають відігравати більш важливу роль у диференціації фіскальних макростратегій, порівняно з більш ранніми періодами ринкових трансформацій, коли така диференціація задавалась швидкістю в проведенні реформ.

Поєднання даних стосовно державного споживання та державного боргу демонструє, що країни ЦСЄ змінюють своє позиціонування в координатах типологічних ознак держави фіскального виміру її активності. Також це означає, що пояснення таких змін слід шукати в площині структурних зрушень, а не в площині варіантів оптимальної фіскальної політики. Незважаючи на те, що значна кількість праць переконує про більш виграшну орієнтацію на фіскальну рестрикцію в рамках вибору щодо оптимальної мікс-політики (див. вище), дані табл. 7.5–7.6 засвідчують протилежне: країни ЦСЄ переміщуються в позицію країн із більшим масштабом державного навантаження як в аспекті видатків, так і в аспекті державного боргу, і водночас втрачають однорідність як група, об'єднана постсоціалістичним минулим та раннім етапом ринкових трансформацій.

Оптимальний вибір між податковим та борговим фінансуванням державної активності є традиційним напрямом аналізу фіскальної політики. Однак ні з позиції так званого оптимального оподаткування, ні з позиції побудови стабілізаційної політики неможливо побачити ускладнення типологічної мозаїки «держави», в якій поєднання певних рівнів перерозподілу ВВП через бюджет та боргу до ВВП відображає не стільки «оптимальний фіскальний вибір», скільки потужну інституціональну складову, суспільні пререференції, фіскальний опортунізм тощо (табл. 7.7). Також поєднання рівнів указаних змінних демонструє достатньо відмінні позиції в координатах економічного розвитку, адаптації до шоків, макрофінансової вразливості тощо.

Таблиця 7.7

Типологія «масштабів держави» та макрофіскальна вразливість залежно від величини перерозподілу ВВП через бюджет та державного боргу

		Державний борг / ВВП	
		Низький	Високий
Перерозподіл ВВП через бюджет (податки, видатки / ВВП)	Низький	«Мінімальна держава» з необмеженою суверенною платоспроможністю. Сприятлива ситуація для країн, що прагнуть швидко розвиватись та мінімізують макрофіскальні ризики. Вразливість: у випадку сильного шоку можливості фінансувати зростаючі видатки можуть опинитись під сумнівом через стереотип ефективності низьких податків та мінімальних видатків.	«Держава, що розширюється, у борг». Перевага боргового фінансування над податковим. Позитивний варіант. Створює сприятливе підґрунтя для швидкого економічного зростання через низьке оподаткування та значні інвестиції в інфраструктуру (або ліберальна орієнтація держави, або наздоганяючий розвиток). Негативний аспект. Слабкість інститутів не дозволяє ефективно збирати податки, а видатки збільшуються під тиском груп впливу. Вразливість: Висока макрофіскальна вразливість. Сильний шок може похитнути суверенну платоспроможність при тому, що спроможність збирати податки залишиться під сумнівом через усталення низького оподаткування.
	Високий	«Відповідальна держава добробуту». Високий рівень соціальних гарантій балансується мінімізацією макрофіскальних ризиків. Це можливо в середовищі якісних інститутів та самовідповідальності громадян у демократичному процесі. Вразливість: висока чутливість до якості інститутів. Можливості реагувати на сильні шоки реальної зарплати обмежені.	Варіант А. «Держава добробуту в стані експансії», або «держава добробуту з бульбашкою соціальних гарантій». Перманентний тиск на видатки переходить межі податкоспроможності, підвищуючи тягар державного боргу. Висока чутливість до ефективності видатків та якості інститутів. Вразливість: Ефективність автоматичної стабілізації низька. Стабілізаційна експансія може не користуватись довірою. Ризики суверенної платоспроможності. Варіант Б. «Держава-Левіафан зі слабкими інститутами», в якій внаслідок диктату еліт / олігархії відбувається масштабний перерозподіл ВВП через фіскальний тиск, який є надмірним для репрезентативних економічних агентів, внаслідок чого перерозподільчі апетити задовольняються у борг. Вразливість: Високі макрофіскальні ризики. Розвиток можливий за умов традиційного експорту.

Примітка. Складено автором.

Згідно з теоретичною мапою, на якій позиціонуються типологічні ознаки держави залежно від масштабів бюджету і державного боргу (табл. 7.7), та даними табл. 7.5–7.6, можна побачити достатньо ризикову траєкторію розвитку країн ЦСЄ. Незважаючи на те, що після глобальної фінансової кризи вони втратили однорідність фіскальних позицій, у тенденції простежується рух у бік вищих обсягів державного навантаження. Суттєве зростання державного боргу в цих країнах, як показано вище, має ознаки загрози

суверенній платоспроможності. Фактичне зміщення з квадранту, представленого низьким фіскальним тиском та помірним боргом (вихід зі смуги макростабілізації трансформаційного періоду), у квадрант, що характеризується значним «масштабом держави» та борговим тягарем, відбувається на тлі достатньо високих рівнів відкритості та реальної конвергенції. Це означає, що чутливість до глобального конкурентного тиску буде тим більше підвищуватись, чим більше на одиницю приросту ВВП на душу населення припадатиме поточний та відкладений рівень державного споживання. Інакше кажучи, в глобальному конкурентному середовищі можливості поєднання реальної конвергенції з економічним розвитком потребують ситуації, коли доволі високі обсяги державного навантаження, які, як зазначалось, вже кореспондують з рівнем розвинутих країн Європи, повинні компенсуватись якістю інститутів.

7.4. Масштаби держави, глобалізація та проблеми інституціональних компенсаторів

Інституціональна конвергенція є вкрай необхідною. Однак, як згадувалось вище, країни ЦСЄ відстають від середньої за ЄС якості інститутів, але наближаються до середнього показника видатків до ВВП і частково боргу до ВВП. Різниця в оплаті праці ще тривалий час буде дозволяти зростати швидше, ніж розвинуті країни, але стабільна реальна конвергенція потребуватиме додаткових зусиль. У випадку, коли фіскальні стимули реальної конвергенції у вигляді низького державного навантаження поступово вичерпуюватимуться, а зростання державного боргу викликатиме ризики суверенної платоспроможності, країни ЦСЄ опиняться в складній ситуації: або реальна конвергенція повинна бути більш градуальною, або інституціональна конвергенція більш прискореною. Втім, у теорії ще не з'ясовано питання, чи підвищення якості інститутів чутливе до фіскальних лімітів, чи має ендогенний характер. У першому випадку інституціональна конвергенція ставатиме обмеженою можливостями збирати податки та фіскальним простором. А в другому – вкрай чутливою до соціального капіталу. В обох випадках, чим вищими будуть обсяги державного навантаження, тим більш чутливим буде економічний розвиток до того, якою мірою алокаційна ефективність державного споживання обумовлюватиметься якістю інститутів, а у більш вузькому сенсі – ефективністю урядових видатків.

З вищесказаного випливає вкрай важливий зв'язок між тим, якою є ефективність державних видатків, чи в ширшому розумінні ефективність врядування, та «величиною держави». Можна припустити, що ефективність врядування може не бути пов'язаною з масштабами державного навантаження з огляду на те, що за останнім криється та чи ніша типологічна ознака держави добробуту, однак, у країнах ЦСЄ це має критичне значення.

По-перше, з міркувань конкуренції систем та міжнародної податкової конкуренції атракційність виробничих факторів зміщуватиметься до тих країн, які можуть поєднувати одразу високу якість інститутів і, відповідно, високу ефективність уряду із низьким державним навантаженням. Природно, що це є теоретична максима. Це не означає, що країни з високим рівнем перерозподілу ВВП через бюджет одразу опиняються в гіршому становищі. Якість інститутів компенсує податковий тягар. Також такі країни, як правило, характеризуються рядом специфічних характеристик. Феномен *Nordic Model* (конвенціональний вираз у світовій літературі, що означає в не зовсім вдалому перекладі – «північна модель», яка частіше у вітчизняній літературі іменується як «скандинавська модель») є яскравим свідченням цього²¹. Для країн, які перебувають на стадії інституціональної конвергенції і не сягнули рівня якості інститутів країн-сусідів, відсутність такого компенсатора податкового тягара, як якість інститутів, вимагає або сповільнення зростання ВВП на душу населення (градуальна реальна конвергенція), або відхилення курсу від ПКС вниз, що майже неможливо з огляду на тривалий приплив капіталу та запровадження євро в окремих з них.

По-друге, з урахуванням постсоціалістичного досвіду навряд чи варто очікувати, що підвищення якості інститутів буде виключно ендогенним наслідком зростання вартості соціального капіталу. Інакше кажучи, якість інститутів потребує інвестицій. З огляду на те, що підвищення ефективності врядування в країнах, які перебувають на стадії реальної конвергенції, неможливе без додаткового тиску у бік розширення урядових видатків, сповільнення «експансії держави» та інституціональна конвергенція можуть виявитись контрадикторними цілями. В сукупності із значними потребами в оновленні інфраструктури та погіршенням вікової структури населення тиск у бік підвищення видатків виглядає закономірним. Якщо взяти до уваги погіршення боргової позиції в більшості країн ЦСЄ, то ці тенденції можна охарактеризувати як міжчасову оптимізацію: підвищення «якості держави» зараз (зокрема, у борг)

²¹ The Nordic Way: Equality, Individuality and Social Trust. – Swedish Institute, 2012. – 50 p.

заради вищої ефективності держави (та, відповідно, податкоспроможності) завтра. Чим ближче за змістом фіскальна стратегія буде відповідати рисам такої оптимізації, тим більш чутливими будуть майбутнє зростання та глобальна конкурентоспроможність до успіху у сфері інституціональної конвергенції. Взавши до уваги ризик популізму та фіскального опортунізму, політичне середовище не може бути гарантією очікуваного руху у бік «ефективної держави», окрім випадків справді дуже високої вартості соціального капіталу, що проявлятиметься в чіткому усвідомленні необхідності раціонального вибору на користь підвищення ефективності врядування.

По-третє, членство країн ЦСЄ в ЄС впливає на вибір профілю інституціональної конвергенції хоча б з міркувань того, що так звані «спільні політики», «спільні цінності» потребують додаткових видатків, які конкуруватимуть з інвестиціями в якість інститутів. Тобто індуковане нарощуванням інвестицій в якість інститутів і, відповідно, підвищення ефективності уряду може виглядати достатньо обмеженим як з міркувань жорсткіших бюджетних обмежень, так і з міркувань обмежень, пов'язаних із соціальним капіталом, принаймні з тим його аспектом, який відповідає за усунення «інституціонально некоректної поведінки» представників влади. Висока відкритість у рамках ЄС також впливає на вибір оптимальної траєкторії «експансії держави» в нових країнах-членах. Членство в ЄС не усуває глобальний конкурентний тиск, а швидше посилює його. Досягнення вищої якості інститутів і нижчих рівнів «тягаря держави» в таких умовах можна було б розглядати як адекватні компенсатори глобального конкурентного тиску, але членство в ЄС, з одного боку, прискорює позитивні інституціональні зрушення, з іншого – ускладнює політико-економічний вибір щодо того, як поєднати одразу функціональну, інституціональну та реальну конвергенцію за нижчої траєкторії «експансії держави» порівняно зі старими членами ЄС.

По-четверте, ефективність врядування – це задоволеність громадян тим суспільно-політичним континуумом, в якому вони перебувають. Можна побачити прямий зв'язок між ефективністю уряду та рівнем демократії, фундаментальним наслідком чого є політична стабільність та соціальна довіра (від англ. – *social trust*). Рівень соціальної довіри в країнах ЦСЄ майже в 2 рази поступається рівню соціальної довіри в країнах *Nordic Model* і майже в 1,5 разу – в країнах континентального ЄС²². Окрім того, що рівень соціальної довіри має прямий економічний корелят – кумулятивну величину трансакційних витрат в економіці, він безпосередньо визначає ступінь задоволеності корпоративними інститутами і політичними та адміністративними інститутами демократії. За вищого рівня «тягаря держави» незадоволеність урядом та політичною моделлю призводить до маргіналізації суспільства, що суттєво звужує соціальну базу формування політичних коаліцій, зорієнтованих на відповідальні реформи. У країнах ЦСЄ, в яких «демократії кваліфікуються як молоді», брак соціального консенсусу, зумовлений розривом в сприйнятті ефективності уряду та величини податкового тягаря, може погіршувати спроможність продовжувати реформи, націлені на довгострокову перспективу.

Для ідентифікації ризиків викривлення зв'язків між перерозподілом ВВП через бюджет та ефективністю уряду варто провести теоретичний аналіз варіантів, у рамках яких поєднуються високі та низькі значення відповідних показників, на основі якого інтерпретувати емпіричні дані. Табл. 7.8 демонструє теоретичну експлікацію кореспонденції між «масштабом держави» та ефективністю уряду.

Природно припустити, що представлені у табл. 7.8 максими не враховують широку палітру проміжних варіантів, завдяки чому країни навіть з подібними параметрами «державного навантаження» та якістю інститутів можуть демонструвати достатні відмінності як щодо економічного зростання, так і щодо адаптації до глобального конкурентного тиску. Однак так само варто теоретично припустити, що навіть за посилення варіативності країн ЦСЄ в аспекті їхніх фіскальних стратегій (про що було сказано вище) не варто виключати те, що їхні траєкторії інституціонального розвитку повинні бути зближені, оскільки членство в ЄС вимагає відповідних реформ та відповідності стандартам, хоча й не виключає достатніх інституціональних відмінностей. Інакше кажучи, з огляду на те, що і сам ЄС є достатньо варіативний з міркувань якості інститутів та, відповідно, ефективності врядування, країни ЦСЄ ще тривалий час можуть перебувати в зоні м'якої інституціональної конвергенції, в рамках якої результат буде варіювати більше, ніж зміст сукупності політико-економічних кроків у рамках інституціональної конвергенції. Це і пояснює те, що нові члени ЄС не роблять останній більш гомогенним в інституціональному плані, як це показано в емпіричних дослідженнях²³.

Екстраполяція теоретичного аналізу (табл. 7.8) на емпіричні дані (рис. 7.1–7.4) демонструє, що у випадку країн ЦСЄ простежується приблизно однаковий паттерн зв'язку між публічними видатками та ефективністю врядування як і у випадку ширшої вибірки країн, проте з низкою відмінностей.

²² The Nordic Way: Equality, Individuality and Social Trust. – Swedish Institute, 2012. – P. 18.

²³ Rozmahel P. Integration of Central and Eastern European Countries: Increasing EU Heterogeneity? / Rozmahel P., Kouba L., Grochova L., Najman N. // WWW for Europe. – 2013. – № 9. – P. 1–47.

Варіанти «масштабу держави» та ефективності уряду: теоретичний аналіз

		Ефективність уряду	
		Низька	Висока
Видатки загального уряду до ВВП	Низькі	Типовий приклад «бідної країни», в якій спроможність збирати податки є низькою, а вихід на ринки запозичень обмежений. Значна інституціональна слабкість стримує можливості підвищення добробуту в аспекті функціонування публічних фінансів, так і підвищення ефективності уряду. Потенціал економічного зростання є низький і базуватиметься на традиційному експорті.	Типовий приклад ліберальної економіки з сильними інститутами. Поєднання низького оподаткування, помірного «державного навантаження» з ефективністю уряду створює передумови для нарощування потенціалу економічного зростання та підвищення добробуту.
	Високі	Типологічно відображає кланово-перерозподільчу державу. Значний податковий тягар перекладений на соціальні верстви, які неспроможні його мінімізувати, і має фінансувати значні видатки, які є джерелом задоволення пошуку ренти. Інституціональна слабкість поєднується з «приватизацією інститутів», у рамках якої остання набуває репресивного характеру. Потенціал зростання може бути високий (оскільки країна демонструє значну податкоспроможність), але пригнічений і зміщений у бік традиційного експорту.	Типовий приклад держави добробуту, в якій високий рівень «державного навантаження» компенсується якістю інститутів. Ефективність уряду є безпосереднім джерелом добробуту громадян та їхнього задоволення життям з огляду на значні масштаби перерозподілу ВВП через бюджет. Потенціал економічного зростання є помірним у країнах з високими доходами.

Примітка. Складено автором.

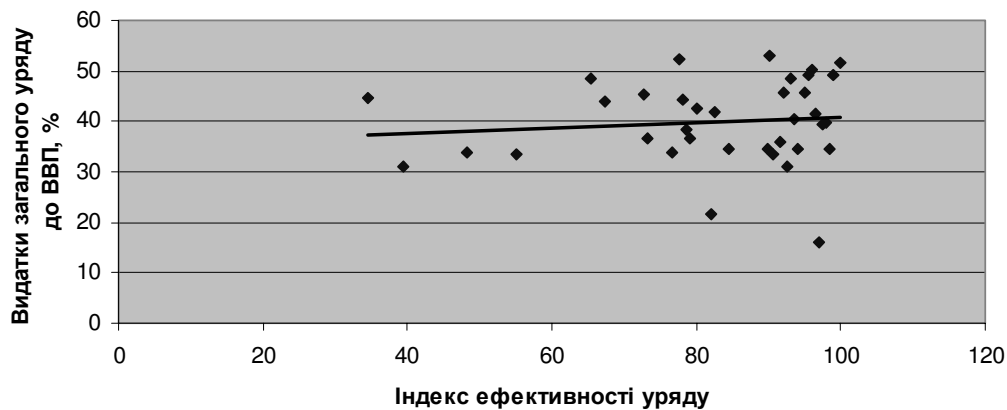


Рис. 7.1. Індекс ефективності уряду та урядові видатки, 2006 р.

Джерело: Дані щодо видатків – IMF Fiscal Monitor (www.imf.org), дані щодо індексу ефективності уряду – World Bank (www.worldbank.org).

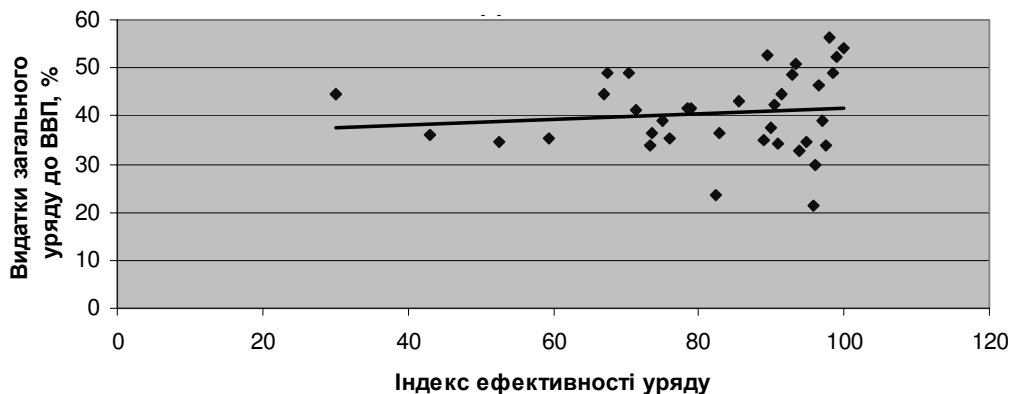


Рис. 7.2. Індекс ефективності уряду та урядові видатки, 2013–2014 рр.

Джерело: Дані щодо видатків – IMF Fiscal Monitor (www.imf.org), дані щодо індексу ефективності уряду – World Bank (www.worldbank.org).

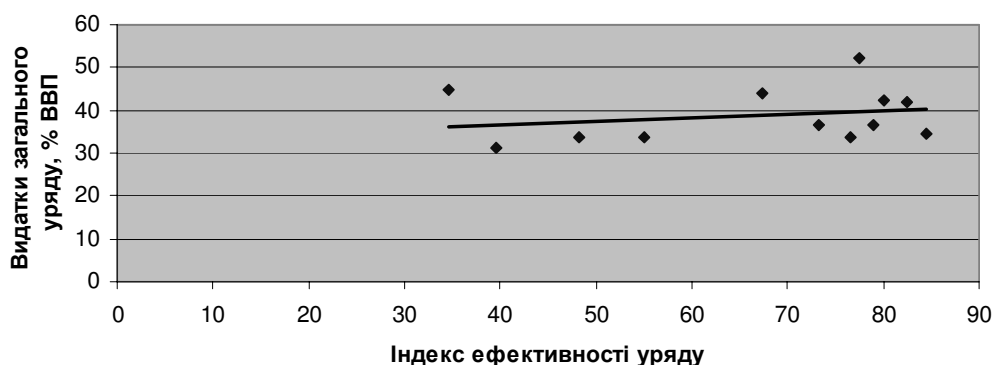


Рис. 7.3. Індекс ефективності уряду та урядові видатки в постсоціалістичних країнах, 2006 р.

Джерело: Дані щодо видатків – IMF Fiscal Monitor (www.imf.org), дані щодо індексу ефективності уряду – World Bank (www.worldbank.org).

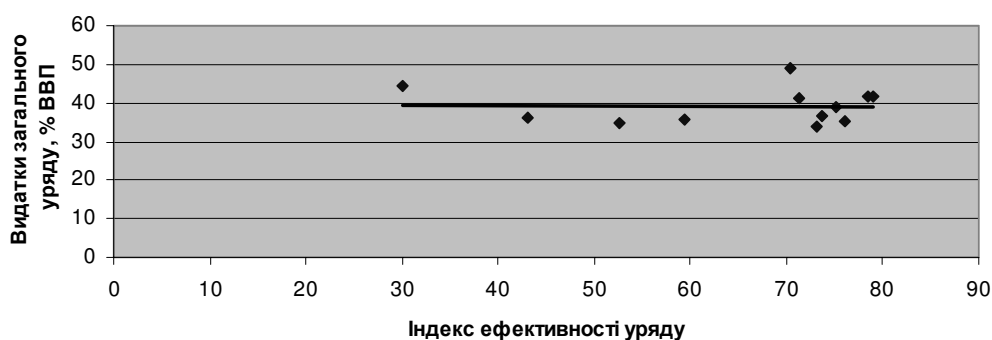


Рис. 7.4. Індекс ефективності уряду та урядові видатки в постсоціалістичних країнах, 2013–2014 рр.

Джерело: Дані щодо видатків – IMF Fiscal Monitor (www.imf.org), дані щодо індексу ефективності уряду – World Bank (www.worldbank.org).

На основі даних по 36 країнах Європи, включно зі США, Канадою, Австралією, Японією, Гонконгом, Новою Зеландією (рис. 7.1–7.2) та даних по 12 постсоціалістичних країнах (рис. 7.3–7.4) можна виявити ряд закономірностей.

По-перше, з 2006 р. по 2014 р. не спостерігається однозначних зрушень у бік підвищення якості врядування в усіх країнах. За вказаний період відбулося однозначне зближення країн за критерієм ефективності уряду, перш за все, тих, для яких цей показник перевищує середній. Це однаково стосується усієї вибірки (рис. 7.1–7.2) і постсоціалістичних країн (рис. 7.3–7.4).

По-друге, на прикладі усієї вибірки видно, що існує певна кореспонденція між підвищенням «масштабів держави» та підвищенням ефективності уряду, що вказує на загальний інституціональний прогрес у найбільш розвинутих країнах. Також на прикладі усієї вибірки можна побачити, що країни із видатками до ВВП, нижчими за трендові, визначені лінією функції регресії, також демонструють зміщення у бік вищої урядової ефективності. З цього випливає однозначний висновок, що гетерогенність стосовно типологічних ознак держави (за принципом протиставлення «держава добробуту – ліберальна держава»), виміром чого є рівень публічних видатків, зберігається, якщо не посилюється, а гомогенність стосовно прагнення до кращих інститутів та ефективнішого врядування зростає. Таку закономірність можна пояснити зростаючим значенням забезпечення одиниці ефективності урядових видатків в умовах тиску з боку міжнародної податкової конкуренції та глобалізації, тобто окремі суспільства можуть погодитись на «більшу державу» в обмін на її ефективність, тоді як інші суспільства прагнуть забезпечити поєднання «малої держави» з якісними інститутами.

По-третє, постсоціалістичні країни не демонструють радикальних змін щодо переходу з одного квадранта зв'язку між «масштабами держави» та якістю врядування в інший, окрім Естонії та Чехії, які помінялись місцями (табл. 7.9) і засвідчують чіткий поділ на лідерів та аутсайдерів. Україна репрезентує ситуацію, де публічні видатки перевищують трендові значення, а якість врядування є найгіршою. За період з 2006 по 2013 рр. останній показник знизився. Водночас, більшість нових членів ЄС змогли покращити якість врядування та сповільнити зростання перерозподілу ВВП через бюджет. Привертає

увагу той факт, що згідно з рис. 7.4 зв'язок вже не є прямим, як у попередніх випадках, а стає оберненим, хоч і з мізерним кутом нахилу (нерозміщене рівняння регресії на графіку підтверджує зміну кута нахилу лінії апроксимації). Це означає, що в тенденції країни ЦСЄ прагнуть поєднати більш якісні інститути принаймні із не зростаючими «масштабами держави». Також видно, що за поділом на аутсайдерів (Україна, Росія, Болгарія, Румунія) та лідерів (Естонія, Литва, Латвія, Польща, Угорщина, Чехія, Словенія, Словаччина) серед постсоціалістичних країн приховується ситуація, коли аутсайдиери зберігають гетерогенність, а лідери тяжіють до гомогенності. Серед аутсайдерів тільки одна країна (Україна) має рівень публічних видатків до ВВП вищий аніж трендовий, а ефективність уряду – нижчу за трендові значення за відповідним індексом, тоді як для трьох інших спостерігається нижче значення за першим показником. Серед лідерів за загального зближення країн щодо якості врядування спостерігається приблизно однаковий поділ на країни, де вищі за середні значення індексу ефективності уряду кореспондують і з вищими, і з нижчими за трендові значеннями «масштабів держави». Втім, підвищення гомогенності серед лідерів та ряд позитивних зрушень у Румунії та Болгарії не означає, що кореспонденція відбуватиметься за принципом прямого зв'язку між підвищенням ефективності уряду та обсягом видатків у його розпорядженні. Проблема якраз полягає в тому, що рух обох показників може бути як різно-, так і односпрямованим.

Таблиця 7.9

**Позиція постсоціалістичних країн
щодо варіантів поєднання «величини держави» та ефективності врядування**

		Індекс ефективності уряду, 2006 р.		Індекс ефективності уряду, 2013 р.			
		Нижче тренда (< 60)	Вище тренда (> 60)	Нижче тренда (< 60)	Вище тренда (> 60)		
Видатки загального уряду, % ВВП, 2006 р.	Нижче тренда (< 40%)	Росія, Румунія, Болгарія	Естонія, Латвія, Литва, Словаччина	Росія, Румунія, Болгарія	Чехія, Латвія, Литва, Словаччина	Нижче тренда (< 40%)	Видатки загального уряду, % ВВП, 2014 р.
	Вище тренда (> 40%)	Україна	Угорщина, Польща, Чехія, Словенія	Україна	Естонія, Угорщина, Польща, Словенія	Вище тренда (> 40%)	

Примітка. Згруповано на основі даних рис. 7.3–7.4.

По-четверте, як видно з табл. 7.9, швидкість євроінтеграції варто кваліфікувати як потужний драйвер інституціональних реформ, які однозначно позначаються на загальній тенденції до підвищення ефективності уряду. Рис. 7.3–7.4 та табл. 7.9 однозначно вказують на наявність значного розриву не стільки щодо показників «державного навантаження» між постсоціалістичними країнами першої хвилі вступу в ЄС та рештою, скільки – індексу ефективності уряду. Тобто перерозподіляючи приблизно однакову величину ВВП, постсоціалістичні країни, відрізняючись цим від розвинутих країн, де варіативність цього показника значно вища, демонструють значну відмінність в ефективності врядування. Швидкість вступу в ЄС є переконливим критерієм диференціації. За винятком Польщі та Болгарії, можна побачити, що рівень глобалізованості впливає на відмінності в рівнях ефективності уряду: більш глобалізовані країни демонструють кращу позицію відповідного індексу.

По-п'яте, стадія реальної конвергенції та масштаб економіки формують певний тиск у бік вищого рівня «державного навантаження», навіть якщо з огляду на це зміну позиції Естонії та Чехії важко пояснити, виходячи з цього. Вибір малих економік на користь нижчих рівнів «державного навантаження» можна пояснити виключно з міркувань їхньої вищої вразливості до глобальних шоків та міжнародної податкової конкуренції, що є додатковим фактором їхнього прагнення підвищувати якість інститутів. Вищі рівні видатків у більших країнах спостерігаються тому, що ємність ринку дозволяє їм підтримувати вищі рівні стягнення податків, а глибина фінансового сектору – виглядати більш фінансово стійкими позичальниками, завдяки чому саме ці країни можуть опинитись у пастці розриву між якістю інститутів та «масштабами споживання» порівняно із західними сусідами. Стадія конвергенції також є важливою. Вищий рівень ефективності врядування є саме в країнах з вищим рівнем ВВП на душу населення незалежно від того, в яку групу вони потрапляють з міркувань величини «державного навантаження». Коли «бідна країна» прагне витратити багато публічних коштів за низької ефективності врядування, результат виглядатиме вкрай негативно порівняно з країнами, які є заможнішими, мають кращі інститути і менш обтяжені «тягарем держави». Можна однозначно стверджувати, що поєднання значних «масштабів держави» та низької ефективності уряду детермінує низькі рівні ВВП на душу населення, оскільки за

цим поєднанням криється кланово-перерозподільча модель олігархічної економіки, яка відтворює нерівномірний розподіл доходів, мінімізує роль демократичних інститутів у забезпеченні політичного та економічного прогресу і унеможлиблює підвищення ефективності врядування, оскільки органи влади «приватизовані» в рамках рентоорієнтованої поведінки та перекладання податкового тягаря, а країни, що прагнуть кращих інститутів, забезпечують вищий рівень добробуту, який в подальшому стає основою для інвестування в підвищення якості інститутів. У таких країнах «масштаби держави» будуть дедалі більше визначатись суспільними перевагами, хоча і з обмеженнями, природа яких пов'язана з вразливістю до глобалізації.

Поєднання реальної конвергенції з проблемою фіскального тиску найбільш яскраво простежується в екстраполяції на ставки соціальних податків (вітчизняний еквівалент єдиного соціального внеску). Як видно з табл. 7.10, практично усі постсоціалістичні країни входять у групу зі ставками такого податку, що сплачується працедавцями, які є значно вищими за середні.

Таблиця 7.10

Оподаткування доходів та витрати на оплату праці

Країна	Ставка податку на доходи	Ставка соціального внеску, що сплачується працівниками	Ставка соціального внеску, що сплачується працедавцями	Витрати на оплату праці, євро
Бельгія	22,0	10,8	23,0	72974
Німеччина	16,0	17,1	16,2	68962
Швейцарія	10,2	5,9	5,9	62317
Норвегія	18,9	6,9	11,5	67289
Австрія	12,6	14,0	22,6	64980
Нідерланди	14,3	14,2	8,4	63585
Франція	10,4	9,8	28,7	61648
Швеція	13,7	5,3	23,9	59649
Фінляндія	18,4	6,2	18,6	57406
Великобританія	13,3	8,5	9,8	56797
Австралія	21,8	0	5,6	55766
Японія	6,7	12,2	12,8	54790
США	15,4	7,0	8,9	53223
Італія	16,3	7,2	24,3	52060
Корея	4,6	7,5	9,3	51895
Данія	35,8	2,7	0	51772
Іспанія	12,8	4,9	23,0	49723
Ірландія	13,3	3,6	9,7	4449
Канада	13,7	6,6	10,8	43643
Греція	7,1	12,9	21,5	40650
Португалія	13,1	8,9	19,2	35519
Туреччина	11,6	12,9	14,2	34293
Словенія	9,4	19,0	13,9	34282
Чехія	8,8	8,2	25,4	30096
Угорщина	12,5	14,4	22,2	29465
Естонія	13,0	1,5	25,4	28430
Польща	5,9	15,3	14,4	26822
Словаччина	7,1	10,2	23,8	25867

Джерело: OECD Public Sector Survey (www.oecd.org).

Також з табл. 7.10 видно, що переваги більш помірною оподаткування доходів порівняно з розвинутими країнами Європи в аспекті глобальної конкурентоспроможності не є визначальними, якщо врахувати тенденцію до підвищення витрат на оплату праці та витрат бізнесу на сплату соціального податку. Погіршення демографічної структури в постсоціалістичних країнах, хоч і не такою мірою, як у країнах «старого ЄС», також не сприятиме формуванню передумов для зниження тягаря соціальних податків. Це однозначно означає, що підвищення ефективності публічної влади в аспекті «інвестицій в якість інститутів» дедалі більше залежатиме від того, як поєднуюватимуться процеси реальної конвергенції та оптимізації податкового тягаря. Це означає, що поєднання обох процесів можливе виключно завдяки структурним змінам, які ґрунтуватимуться на якості інститутів. Тобто підвищення ефективності уряду має бути ендегенним, щоб довгостроковий економічний розвиток спирався на потужні компенсатори

зростаючих «масштабів держави», ефективність якої ще не сягає рівня основних країн-партнерів і не наражався на обмеження глобального конкурентного тиску.

Підсумовуючи, зазначимо, що в специфічних умовах, в яких опинились постсоціалістичні країни (реальна конвергенція, видатки, пов'язані з членством в ЄС, вразливість до глобальних шоків, розрив між ефективністю врядування порівняно зі старими членами ЄС за співмірного рівня «державного навантаження» тощо), орієнтація на подальше збільшення частки перерозподілу ВВП через систему публічних видатків виглядає ризиковою. Слідування жорстким вимогам членства в ЄС та глобальний конкурентний тиск посилюють потребу в компенсаторах зростаючої перерозподільчої активності держави так, щоб реальна конвергенція могла бути в умовах поступового вичерпання переваги у вигляді більш дешевої робочої сили. Підвищення якості інститутів та їх більш конкретний вираз – ефективність врядування – є одним з таких компенсаторів. Вибір на користь «більшої державної активності» теоретично можливий, коли він поєднується з високою ефективністю уряду. Втім, у країнах ЦСЄ, де спостерігається розрив в якості інститутів з основними торговельними партнерами, навіть підвищення ефективності врядування не має супроводжуватись підвищенням відносних значень публічних видатків саме з огляду на необхідність запуску в дію компенсаторів глобалізаційного тиску на процеси реальної конвергенції. Зростання державного боргу в багатьох країнах ЦСЄ є опосередкованим свідченням того, наскільки складно підтримувати помірне оподаткування зі зростаючими «інвестиціями в якість інститутів». З іншого боку, ендогенне підвищення якості інститутів, що ґрунтується на вартості соціального капіталу, має розглядатись як пріоритетний варіант забезпечення підвищення ефективності уряду.

Розділ 8

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНА СТРАТИФІКАЦІЯ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

8.1. Сутність соціально-економічної стратифікації та її характерні риси

Для характеристики нерівномірності глобального соціально-економічного розвитку й асиметричності світової економічної системи ХХІ ст. останнім часом використовується термін «глобальна соціальна стратифікація». У широкому розумінні «стратифікація», з огляду на етимологічну довідку (від лат. *stratum*) означає розміщення чого-небудь шарами; розшарування чогось залежно від якихось заданих властивостей чи ознак (наприклад, розподіл температури в атмосфері за висотою – стратифікація атмосфери)¹. У нашому випадку йдеться про соціальні страти – великі сукупності людей, які різняться за своїм становищем у соціальній ієрархії суспільства².

Інакше кажучи, соціальна стратифікація – це ієрархічно організована структура соціальної нерівності, що існує в суспільстві. За визначенням П. Сорокіна соціальна стратифікація є диференціацією певної даної сукупності людей (населення) на соціальні прошарки (страти) вищі і нижчі, а її суть полягає у нерівномірному розподілі прав і привілеїв, відповідальності й обов'язку, наявності або відсутності соціальних цінностей, влади та впливу серед членів того або іншого співтовариства³. У схожому контексті С. Макеєв визначає соціальну стратифікацію як «ієрархічне, вертикальне розміщення членів суспільства відповідно до міри володіння й розпорядження певними благами»⁴.

Отже, соціальна стратифікація – процес соціальної дивергенції, внаслідок якої верстви (страти) населення виявляються нерівними між собою і групуються в ієрархічно розміщені страти з різним престижем, власністю та владою. Саме рух, переміщення людей у системі соціальної стратифікації відповідно до їх здібностей і зусиль (соціальна мобільність) забезпечує стійкість суспільства.

Однак, коли йдеться про «глобальну стратифікацію» світового соціуму ХХІ ст., то нерівність або стратифікація розглядається між цілими країнами і регіонами, визначаючи відносини між ними відповідно до їх статусу за шкалою стратифікації. Як зауважує О. Бікла, глобальна стратифікація співвідноситься із поняттям глобальної нерівності й глобальної бідності і є доволі складною проблемою, яка відображає обмеженість промислової технології, швидкий приріст населення, традиційні культурні норми, внутрішню соціальну стратифікацію, чоловіче домінування та глобальні відносини влади⁵. Внутрішня соціальна стратифікація за умов глобалізації веде до стратифікації світової спільноти. В сучасних умовах відбувається перехід від стратифікації геопростору ієрархічного типу (де статус груп країн залежить від соціально-економічного потенціалу) до стратифікації, що визначена місцем груп країн в управлінні глобальною економікою (статус груп визначений економіко-політичним потенціалом).

У такому контексті глобальна стратифікація – складна проблема, яка відображає і обмеженість доступу окремих країн до промислових технологій, і швидкий приріст населення в економічно відсталих країнах, і внутрішню соціальну стратифікацію, і глобальні відносини влади. Саме у такому контексті І. Валлестайн розглядав країни із високим рівнем доходу як пануюче «ядро» капіталістичної світової економіки, із середнім рівнем доходу – як «напівпериферію», і бідні – як глобальну «периферію»⁶.

Такої класифікації притримувались й інші науковці, описуючи відносини між цілими групами країн. Зокрема, поняттям «центр» було означено сукупність «вільних країн», що домінують над іншими;

¹ Социологический энциклопедический словарь / [ред. Г. В. Осипов ; сост. З. Т. Голенкова]. – М. : ИНФРА-М, 1998. – 488 с.

² Сорокин П. А. Человек. Цивилизация. Общество / П. А. Сорокин ; [пер. с англ. ; общ. ред., сост. и предисл. А. Ю. Согомонов]. – М. : Политиздат, 1992. – 543 с.

³ Там само.

⁴ Макеєв С. О. Стратифікація соціальна / С. О. Макеєв // Соціологія : короткий енциклопедичний словник / [уклад. : В. І. Волович, В. І. Тарасенко, М. В. Захарченко та ін. ; під заг. ред. В. І. Воловича]. – К. : Український центр духовної культури, 1998. – С. 606–608.

⁵ Бікла О. В. Індекс людського розвитку як показник ефективності моделей соціальної політики / О. В. Бікла // Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства. – 2010. – С. 367–371.

⁶ Валлестайн І. Анализ мировых систем и ситуация в современном мире / Иммануэль Валлерстайн ; пер. с англ. П. М. Кудюкина ; под общ. ред. Б. Ю. Кагарлицкого. – СПб. : Университет. кн., 2001. – 416 с.

поняттям «напівпериферія» – сукупність країн, над якими домінують, але водночас вони теж домінують над іншими; і «периферія» – сукупність країн, над якими домінують. Цей розподіл країн був зроблений на основі чіткого емпіричного визначення поняття «домінування»⁷.

Країни центру переважно контролюють міжнародні потоки капіталу та забезпечують виробництво товарів, що потребують вищого рівня кваліфікації. Країни периферії мають у власності невеликий відсоток засобів виробництва, навіть якщо вони знаходяться на їх території і виробляють товари, що потребують нижчого рівня кваліфікації. У такий спосіб відбувається нерівномірний розподіл ресурсів. Країни центру отримують більшу частину доданої вартості, а країни периферії – меншу. Окрім цього це порушує проблему цінних диспаратів – центр має можливість отримувати від периферії сировину для виробництва за низькими цінами і водночас виставляти вищі ціни за експорт готової високотехнологічної продукції. У цьому сенсі Д. Чірот визначає такі п'ять переваг, які отримують країни центру через домінування над периферією:

- 1) доступ до сировини;
- 2) використання дешевої найманої праці;
- 3) отримання прибутку від прямих капіталовкладень;
- 4) розширення ринків збуту для експорту;
- 5) збільшення кваліфікованих працівників через міграцію таких із периферії у центр⁸.

Країни центру є найбільш економічно розвинутими та впливовими (у т. ч. й політично). Основними їхніми характеристиками та перевагами є:

- сильна центральна влада та розвинутий бюрократичний апарат;
- розвинуті державні інститути, що допомагають проводити економічно вигідні їм економічні операції – як зовнішні, так і внутрішні;
- розвинута фіскальна система, що дозволяє цим інститутам забезпечувати інфраструктуру для сильної економіки;
- визначені засоби впливу на країни напівпериферії і периферії;
- вони є відносно незалежними від зовнішнього впливу.

Впродовж історії модерного світу існували групи країн, що конкурували між собою за доступ до світових ресурсів, економічне домінування та гегемонію над іншими країнами. В певний час у центрі знаходилась лише одна країна⁹. На думку І. Валлерстайна, країна домінує над іншими тоді, коли має такі три форми домінування протягом певного періоду часу:

1. В результаті домінування у продуктивності, що дозволяє країні виробляти більшу кількість продукції за нижчими цінами, ніж в інших країнах.

2. Домінування у продуктивності є наслідком домінування у торгівлі, тобто у домінуючих країн купують більше, ніж вони купують у інших.

3. Домінування у торгівлі впливає на фінансове домінування, тобто в країну надходить більше грошей, ніж виходить. Банки цих країн чинять вплив на кон'юнктуру динаміку світових фінансових ринків¹⁰.

Країни периферії є менш економічно розвиненими. До їх основних характеристик належать такі:

- слабка влада;
- слабші фіскальні інститути, що унеможливають підтримку розвитку інфраструктури;
- ці країни схильються до підтримки одного виду економічної активності, часто це видобуток та експорт первинної сировини до країн центру;
- ці країни менш індустріалізовані;
- вони виступають об'єктом інвестицій транснаціональних (мультинаціональних) корпорацій країн центру, що шукають недорогої некваліфікованої робочої сили;
- велика кількість населення проживає на межі чи за межею бідності та має низький рівень освіти;
- у цих країнах яскраво виражена соціальна нерівність¹¹.

Країни напівпериферії – це переважно ті, які знаходяться між центром та периферією. Вони прямують до індустріалізації та розвиненої економіки. Такі країни часто мають доволі розвинену

⁷ Суліма Є. М. Джерела глобальної соціальної нерівності та шляхи подолання поляризації глобального суспільства [Електронний ресурс] / Є. Суліма. – Режим доступу : <http://studentam.net.ua/content/view/7338/97/>.

⁸ Кравчук Н. Я. Дивергенція глобального розвитку: сучасна парадигма формування геофінансового простору / Н. Я. Кравчук. – К. : Знання, 2012. – 782 с.

⁹ Коваліско Н. В. Основи соціальної стратифікації : навч. посіб. / Н. В. Коваліско. – Львів : Магнолія, 2007. – 328 с.

¹⁰ Вааллерстайн І. Цит. праця.

¹¹ Глобальное экономическое развитие: тенденции, асимметрии, регулирование : колл. моногр. / [Д. Лукьяненко, В. Колесов, А. Колот, Я. Столярчук и др. ; под. науч. ред. проф. Д. Лукьяненко, А. Поручника, В. Колесова]. – К. : КНЭУ, 2013. – 466 с.

економіку, проте не домінують у світовій торгівлі. Одні науковці, зокрема Чірот, вважають, що напівпериферійні країни не є об'єктом для зовнішніх маніпуляцій; а інші, наприклад Барфілд, стверджують, що із центром вони мають «периферійні» відносини. Перебуваючи в залежності від центру, країни напівпериферії одночасно поширюють свій вплив на країни периферії. Крім того, країни напівпериферії часто виступають буферною зоною між центром та периферією¹². Вони можуть виникати із розвинених периферій або із занепадаючих центрів.

В умовах глобалізації економічна, політична і соціальна нерівність між країнами не згладжується, а навпаки значно посилюється. Асиметричним ефектом нерівномірності глобального розвитку є стратифікація держав за ієрархічною структурою, яка не обмежується соціальною диференціацією країн, а поглиблює гео економічну і геополітичну нерівномірність. Її перший рівень утворюють країни цивілізаційного центру, що розвиваються на основі постіндустріальних принципів (ядро глобальної економіки); другий рівень – напівпериферійна зона – країни, що утворюють проміжну страту між ядром глобальної економіки та її периферійними зонами (насамперед мова йде про держави Південно-Східної Азії, Латинської Америки та Східної Європи); третій рівень – об'єднує країни периферії, що потрапили до групи аутсайдерів глобального економічного розвитку. Важливо враховувати, що в системі міждержавних економічних відносин цілеспрямовано формуються механізми консервації визначеної стратифікації, що вже фактично склалися¹³.

З огляду на зазначене, соціальна стратифікація – це процес ієрархічного розширення, який безперервно триває у глобальному суспільстві, і водночас соціальна стратифікація як ієрархічно організована структура соціальної нерівності сама є результатом цього процесу, в ході якого відбувається стратифікація верств цього суспільства.

Соціальна стратифікація – риса будь-якого суспільства і будь-якої держави. Вона демонструє нерівність між окремими індивідами, групами у суспільстві або цілими країнами. Причому можна виділити такі глобальні стратифікаційні форми: соціально-економічна, інформаційна та політико-ідеологічна. Розглянемо детальніше соціально-економічну стратифікацію.

Глобальна соціально-економічна стратифікація країн передбачає їх поділ на «ядро» та країни «периферії» у глобальному просторі. У своїй праці «Соціальна стратифікація та мобільність» П. Сорокін обґрунтовує можливу альтернативу розвитку суспільства: або це буде економічне суспільство, для якого характерні злидні та голод, або відносно процвітаюче суспільство з неодмінною соціально-економічною нерівністю¹⁴. В умовах глобалізації розвиток країн стає все більш нерівномірним; те саме відбувається і на рівні індивідів. Дослідники зазначають, що «світова економіка все більше поляризується, економічна активність і відповідні доходи концентруються у трьох десятках ключових країн, переважно членів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Приєднання до світової ринкової системи постсоціалістичних країн, а також відсталих країн не покращило їх економічного становища, а лише збільшило маргінальність». У сучасних умовах очікується, що «маргіналізація бідних країн і неможливого населення буде набирати обертів, якщо не будуть створені адекватні регулятивні норми і механізми управління глобалізаційними процесами».

Значне зростання економічної нерівності, акумуляція багатства найвищою стратою погіршує можливості для виживання нижчих верств населення. Спостерігається загострення соціальних проблем, зростає безробіття і частка населення з низькими доходами; натомість зменшуються фінансові можливості для отримання освіти і придбання житла тощо. Розуміючи небезпеку такої ситуації розвинені країни починають проводити таку політику (йдеться про вирівнювання доходів, скорочення безробіття, соціальну допомогу тощо), яка б дозволила скоротити розрив у рівні життя між вищими і нижчими верствами суспільства, зняти соціальну напругу у суспільстві. Водночас у бідних країнах відбувається зниження рівня життя, що призводить до політичної нестабільності, зростання організованої злочинності, корупції, поширення соціальних хвороб.

Отже, можна вважати, що глобалізація в її нинішній формі більше відповідає інтересам розвинених держав, де сформувалась так звана «споживацька модель розвитку». Натомість бідні держави потребують збільшення споживання, щоб задовольнити свої основні потреби. Проте зробити це непросто. Як пише Р. Войтович, розрив між багатими та бідними країнами зростає, а нерівномірне використання світових ресурсів може призвести до того, що ключовим опонентом західної парадигми розвитку може стати

¹² Глобальное экономическое развитие: тенденции, асимметрии, регулирование : колл. моногр. / [Д. Лукьяненко, В. Колесов, А. Колот, Я. Столярчук и др. ; под. науч. ред. проф. Д. Лукьяненко, А. Поручника, В. Колесова]. – К. : КНЭУ, 2013. – 466 с.

¹³ Кравчук Н. Я. Дивергенція глобального розвитку: сучасна парадигма формування геофінансового простору / Н. Я. Кравчук. – К. : Знання, 2012. – 782 с.

¹⁴ Сорокин П. А. Человек. Цивилизация. Общество / П. А. Сорокин ; [пер. с англ. ; общ. ред., сост. и предисл. А. Ю. Соколова]. – М. : Политиздат, 1992. – 543 с.

Китай, Індія, Іран і, можливо, Росія. Гіпотетично багаті держави могли б піти на обмежене споживання, але існує проблема соціально-економічної, політичної та екологічної справедливості, яка пов'язується з можливістю побудови нового світового порядку та майбутніх відносин між окремими країнами. Слід зазначити, що тут єдиним принципом стає лише розрахунок як універсальний засіб досягнення всезагального благополуччя для окремої країни¹⁵.

Таким чином, глобальні трансформації відбуваються у всьому світі, але безпосередньо зачепили вони лише чверть населення планети, а інша її частина живе не тільки за межами постіндустріальної, але й індустріальної цивілізації. Ці країни знаходяться у фазі «доганяючого розвитку» і розрив між ними і «глобальним центром» постійно збільшується. Серед учених існує різноманіття думок та підходів до проблеми соціальної стратифікації в умовах глобалізації світу у XXI ст. Загальна позиція полягає в тому, що соціальна стратифікація – це природна соціальна нерівність між людьми, яка проявляється в їх соціальному житті і має ієрархічний характер. Вона підтримується та регулюється різними інституціональними механізмами, постійно відтворюється і модифікується, що є умовою впорядкованого існування будь-якого суспільства та джерелом його розвитку.

8.2. Критерії вимірювання рівня соціально-економічної стратифікації

З огляду на неоднозначність критеріїв соціально-економічної стратифікації у світовій практиці не існує єдиної загальноприйнятої методики вимірювання її рівня.

Основними показниками та критеріями вимірювання глобальної міжкраїнної соціальної стратифікації є показник ВВП на душу населення, індекс людського розвитку (ІЛР) та ін.

ВВП на душу населення прийнято вважати одним із показників для вимірювання рівня економічного добробуту країни. Саме цей показник означає загальну кількість товарів та послуг, що, з одного боку, придбані для кінцевого споживання, а з іншого – становлять суму доходів усіх суб'єктів національної економіки. Відтак обсяг ВВП на душу населення є узагальнюючим показником того рівня товарів та послуг, що виготовляються і споживаються в країні. Чим він вищий, тим можливості задоволення потреб ширші, а отже, і вищий рівень життя та економічного добробуту населення у країні. Разом з тим показник ВВП на душу населення є надто загальним. Його можна з певними застереженнями використовувати для співставлення рівня життя різних країн¹⁶.

Статистичний департамент Європейської економічної комісії ООН для кожної країни щорічно розраховує величину ВВП на душу населення у цінах, що є міжнародно-співставними. Тобто величина його для кожної країни перераховується в міжнародну валюту (зараз – долар США) не за офіційним обмінним курсом, а за паритетом купівельної спроможності, який визначається кількістю одиниць національної валюти, необхідної для придбання визначеного «кошика» товарів і послуг (складається з кількох сотень найменувань товарів і послуг), аналогічно тому, який можна купити на один долар у США.

Хоча в переважній більшості країн з високим значенням показника ВВП на душу населення вищим є рівень доходів населення, вільного часу, здоров'я, освіти, тривалості життя тощо, використання його як міру економічного добробуту має значні недоліки. Зокрема, він не враховує ступінь нерівності в доходах населення, не включає вартісну оцінку дозвілля, продукції, створеної тіньовим сектором економіки, а також неринкових операцій, які є в економіці держави. Натомість він включає вартість природоохоронних заходів, які виконує держава для поліпшення екологічної ситуації на її території, хоча ця вартість завищує рівень матеріального добробуту населення цієї держави.

У зв'язку з цим багато вчених критикувало показник «ВВП на душу населення» як індикатор оцінки рівня економічного добробуту. ВВП скоріше виступає показником потужності ринкової економіки, а не рівня достатку населення. Таким чином було визначено багато недоліків під час використання ВВП для вимірювання соціальної стратифікації.

Зокрема, характеризуючи адекватність ВВП, лауреат Нобелівської премії 2001 р., американський економіст Дж. Стігліц заявляв: «Те, що ми вимірюємо, впливає на те, що ми робимо. Якщо в нас невірне вимірювання, то в нас будуть невірні результати. Потрібно припинити фетишизувати ВВП і зрозуміти його обмеженість. Багатьох аспектів життя суспільства ВВП не відображає»¹⁷.

¹⁵ Євтушенко О. Н. Соціальна стратифікація в умовах глобалізації сучасного світу [Електронний ресурс] / О. Н. Євтушенко, А. Н. Громадська // Наукові праці. Державне управління. – 2012. – Вип. 182. – Т. 194. – Режим доступу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/govermgmt/2012/194-182-12.pdf>.

¹⁶ Кравчук Н. Я. Дивергенція глобального розвитку: сучасна парадигма формування геофінансового простору / Н. Я. Кравчук. – К. : Знання, 2012. – 782 с.

¹⁷ Там само.

Протиріччя традиційно вичислюваного ВВП прослідковується за декількома спрямуваннями.

1. Найбільші прорахунки при розрахунку ВВП пов'язані з тіньовою, офіційно не реєстрованою економікою, врахування якої є доволі складним в організаційно-методичному плані. Необхідно зауважити, що оцінка та офіційне визнання розміру тіньової економіки – не прості політико-економічні питання: показана та врахована в ВВП значна величина підвищує головний макроекономічний показник, але характеризує слабкість та недопрацювання влади різних рівней.

До цього варто додати і те, що показник ВВП не «протистоїть» інфляції, а навпаки – чим вищі ціни, тим більша сумарна вартість всіх вироблених товарів та послуг.

2. ВВП відображає лише офіційну, зареєстровану діяльність, що визначається ринковими угодами. Він не враховує послуг, що підвищують благополуччя людей, але здійснюються в домашніх господарствах (приготування їжі, послуги виховання, прибирання приміщень, територій, транспортні послуги і т. д.) Якщо перелічені види діяльності виконуються юридичними особами, тобто офіційно, то вони потрапляють у розрахунок ВВП, проте коли те саме виконується членами сім'ї або не юридичними особами, то це не відображається на зростанні ВВП.

3. ВВП відображає лише обсяг економічних благ, не враховуючи блага нематеріального характеру, які в умовах сучасної цивілізації набувають самостійної цінності¹⁸.

Через усі перелічені недоліки використання ВВП для вимірювання рівня глобальної стратифікації країн використовують й інші критерії та показники.

У сучасному світі рівень людського розвитку пов'язується насамперед із критерієм якості життя. Для аналізу та оцінки якості життя ООН використовує індекс людського розвитку (ІЛР) (або індекс розвитку людського потенціалу, *human development index*), що відображає рівень досягнень країни у найважливіших соціально-економічних сферах. Індекс людського розвитку став «лакмусовим папером» ефективності соціальної політики будь-якої цивілізованої держави. Ті спільноти, які мають середній або низький потенціал людського розвитку, природно намагаються піднятися хоч на рівень вище, тобто середні та нижчі глобальні страти орієнтуються на так звану референтну групу – країни із високим рівнем людського потенціалу – соціальну групу, яка слугує еталоном при оцінках та рішеннях. Отже, ті спільноти, які мають нижчий за референтну групу показник індексу людського розвитку (ІЛР), окреслюють собі стратегію, спрямовану на прийняття тих норм і цінностей, які властиві «світовим лідерам» – референтній групі, а отже, ілюструють випереджуючу соціалізацію¹⁹.

Індекс людського розвитку – інтегральний показник, який акумулює в собі такі показники: 1) тривалість життя; 2) грамотність та охоплення навчанням; 3) ВВП на одну особу за паритетами валют, співвідношенням цін на «споживчий кошик», що складається з декількох сотень товарів та послуг²⁰.

ІЛР вимірюється у відносних величинах: $0 < \text{ІЛР} < 1$. Місце країни в загальносвітовому рейтингу визначається в порядку зменшення названих вище зведених показників. Нагадаємо, що для України цей індекс почали визначати з 1993 р.

Проаналізуємо детальніше складові ІЛР. Показник «тривалість життя» – визначається як очікуваний при народженні. Він вимірюється кількістю років, які може прожити новонароджена людина, якщо впродовж її життя рівень смертності загалом у країні залишатиметься таким самим, яким він був при народженні. Другий показник – «грамотність та охоплення навчанням». Показник грамотність застосовується до населення віком від 15 років і старше та передбачає уміння читати й писати нескладні тексти. Охоплення навчанням – показник, який характеризує відношення кількості тих, хто навчається (незалежно від віку) в навчальних закладах I–III рівнів освіти (початкової, середньої та вищої) до чисельності тих вікових груп, які мали бути охоплені цією освітою. Третій показник – «ВВП на одну особу» – найслабша ланка в структурі ІЛР для України. Цей показник у грошовому (зокрема, доларовому) еквіваленті за паритетом купівельної спроможності наприкінці XX ст. дорівнював 3458 дол. США. Причина такого вразливого для України становища полягає насамперед у двократному зниженні ВВП з 1990 по 1999 рр. У країнах з плановою економікою держава здебільшого задовольняла усі повсякденні фізичні і матеріальні потреби членів суспільства. Така держава, на перший погляд, була ефективною в економічному плані, але не враховувала потреб розвитку конкретної особи, не заохочувала її до творчості. Сфера життєдіяльності людини була чітко окреслена, і значна частина її гуманітарних компонентів (свобода сумління, віра, мова, культура) не потрапляла в ці межі. Адміністративний вплив

¹⁸ Столяров В. ВВП: мифы и реальность / В. Столяров // Мировая экономика и международные отношения. – 2012. – № 12. – С. 105–109.

¹⁹ Klugman J. The HDI 2010: New Controversies, Old / J. Klugman, F. Rodriguez, H. J. Choi // Human Development Research Paper 1. UNDP-HDRO. – New York, 2011.

²⁰ Anand S. The Income Component of the Human Development Index / S. Anand, A. Sen // Journal of Human Development and Capabilities. – 2000. – Vol. 1. – № 1.

заперечував можливість вибору. З переходом до ринку можливості вибору розширилися, натомість економічні негаразди значно обмежують цей вибір.

Розкриваючи методики вимірювання соціальної стратифікації, необхідно також мати на увазі, що у будь-якій державі існує внутрішня стратифікація.

Порівняння країн за рівнем соціально-економічного розвитку в науковій літературі проводиться на основі визначення узагальнювального показника (рейтингу). Для отримання рейтингу використовується достатня кількість методів, наприклад експертні методи, метод бальних оцінок, метод багатовимірної середньої, метод стандартизованих показників, методи теорії нечітких множин. Результатом застосування цих методів є якісне або кількісне значення рейтингу, на основі якого здійснюється інтерпретація рівня соціально-економічного розвитку регіонів та їх порівняння. Недоліками застосування традиційних методів є, по-перше, важкість інтерпретації рейтингу через порівняння значної кількості об'єктів оцінки, що зумовлює необхідність у формуванні кластерів (кластеризації) регіонів зі схожим рівнем розвитку, по-друге, складність інтерпретації рейтингу через велику кількість показників, які зумовлюють високий чи низький рівень соціально-економічного розвитку, що породжує необхідність в узагальненні показників, побудові їх ієрархії.

Методи багатовимірного аналізу – найбільш дієвий кількісний інструмент дослідження соціально-економічних процесів, що описуються великою кількістю показників.

Кластеризація як метод багатовимірного аналізу успішно застосовується в рішенні завдань регіональної економіки і оцінці диференціації регіонів²¹.

Проте використання великої кількості показників при кластеризації призводить до того, що виділені кластери можуть і не мати чіткої структури, що породжує необхідність побудови узагальнених критеріїв, кожен з яких містить інформацію відразу за декількома показниками²².

Таким чином, для визначення рейтингу країн ЄС були використані 3 групи показників, що формують систему забезпечення життєдіяльності населення, а також відображають якість його життя. До них належать: 1) якість населення; 2) благополуччя населення; 3) якість соціальної сфери.

I група. Якість населення. Інтегрує в собі такі властивості, як: очікувана тривалість життя, рівень освіченості, народжуваність та смертність. Якість населення представляє собою невід'ємну від життєдіяльності населення і витікаючи з самого факту його існування, інтегральну сукупність більш приватних властивостей якими володіє населення і які проявляються у взаємодії з різними явищами. Уявлення про населення складається на основі даних насамперед про такі його властивості, як: здатність змінювати свою чисельність і підтримувати рівновагу біологічних функцій, що породжує нове покоління (народжуваність, смертність, очікувана тривалість життя).

II група. Благополуччя населення. Інтегрує в собі основні показники рівня життя, а також ступінь задоволення його матеріальних потреб. Ця інтегральна властивість акумулює в собі такі більш приватні властивості, що характеризують ступінь задоволення матеріальних та духовних потреб населення: ВВП на душу населення, середній чистий дохід населення, населення на межі бідності, рівень безробіття, рівень зайнятості (працююче населення), самозайняте населення.

III група. Якість соціальної сфери. Відображає рівень умов праці, соціального захисту, соціальних і політичних свобод, фізичної безпеки суспільства, соціально-політичного здоров'я самого суспільства. Розглядаючи соціальне середовище перебування людини та її соціальні потреби, ми розрізняємо властивості, що характеризують соціальні умови її існування. Основні компоненти: витрати на соціальний захист населення, індекс інститутів²³.

Ще одним показником, що дозволяє виміряти рівень соціальної стратифікації в середині країни є коефіцієнт Джині, що у діапазоні від 0 до 1 характеризує рівень зростання нерівності у доходах. Коефіцієнт Джині дозволяє звести прогаліни між доходами в єдину величину. Якщо кожен член певної групи має такий самий дохід, як й інші, то коефіцієнт Джині дорівнює нулю; якщо весь дохід групи припадає лише на одну особу, він дорівнює одиниці.

²¹ Мандель И. Д. Кластерный анализ / И. Д. Мандель ; пер. с англ. – М. : Финансы и статистика, 1988. – 176 с.

²² Там само.

²³ Айвазян С. А. Измерение синтетических категорий качества жизни населения региона и выявление ключевых направлений совершенствования социально-экономической политики / С. А. Айвазян, В. К. Степанов, М. И. Козлова // Прикладная эконометрика. – 2006. – № 2.

8.3. Аналіз рівня соціально-економічної стратифікації країн ЄС

Соціальна нерівність, що виявляється у вигляді певної сукупності стратифікаційних порядків, існує та відтворюється у будь-якому суспільстві. Однак це відтворення не є незмінним, що постійно стимулює виникнення інтересу дослідників до цього феномена, пошуку підстав його виникнення та розробки механізмів згладжування наслідків.

Якщо в основі соціально-економічної нерівності первинно, як зазначають дослідники знаходились відмінності у географічному розташуванні та кліматичних умовах країн, а також нерівномірність розміщення на їх території стратегічних ресурсів економічного розвитку (природних, енергетичних, людських та ін.), то глобалізаційні процеси сьогодення ще більше загострили ці проблеми за рахунок неоднакового доступу до технологій, інновацій тощо²⁴.

Глобалізація має вплив на всі аспекти людського розвитку як у масштабах світового співтовариства, так і в межах окремих країн та регіонів. Однак через іманентно властиву нерівномірність розвитку країн у геопросторі, глобалізація не тільки породжує нерівність, яка не зменшується, а навпаки сприяє її зростанню. Поглиблення різниці в доходах та рівні життя різних країн і соціальних груп у межах цих країн посилює нестабільність, породжує та загострює конфлікти, які у багатьох випадках несуть загрозу існуванню політичному устрою як в окремих країнах, так і регіонах світу.

Оскільки нерівномірність соціально-економічного розвитку є багатоаспектним поняттям, а рівень економічного добробуту населення тісно корелює із рівнем доходу країни, вважаємо за доцільне в процесі визначення стратифікаційного порядку регіонів скористатися таким агрегованим показником, як рівень ВВП на душу населення.

Поряд з високим рівнем ВВП загалом по ЄС численні дослідження Світового банку в більшості країн світу засвідчують високий ступінь диференціації в середині країн за доходами²⁵. Зазначене стосується як країн світу, так і країн-членів ЄС. Близько 80% країн світу показують високий ступінь роз'єднаності за показником внутрішньорегіональних доходів на підставі індексу Джині, що перевищує 30%. Загалом світовий індекс Джині досягає 70%, що свідчить про високий ступінь неоднорідності населення за доходами у світі²⁶. Зазначена обставина викликає необхідність більш детального аналізу нерівності серед країн ЄС та її регіонів.

На сьогодні ЄС є інтеграційним угрупованням, до складу якого входять 28 держав, що приєднувались до нього в різні періоди часу. Основними етапами створення та розширення ЄС можна вважати такі:

ЄС-6 – Бельгія, Італія, Нідерланди, Люксембург, Німеччина та Франція;

ЄС-9 – Великобританія, Данія, Ірландія;

ЄС-10 – Греція;

ЄС-12 – Іспанія та Португалія;

ЄС-15 – Фінляндія, Австрія та Швеція;

ЄС-27 – Польща, Угорщина, Чеська Республіка, Словаччина, Словенія, Кіпр, Мальта, Естонія, Литва, Латвія, Болгарія та Румунія;

ЄС-28 – Хорватія.

Аналізуючи геополітичні характеристики ЄС, зазначимо, що ЄС є найпотужнішим інтеграційним об'єднанням у світі з населенням, що перевищує 500 млн. осіб (для порівняння – жителі США – 268 млн. осіб, Японія – 126 млн. осіб). Чисельність населення коливається від 417,5 тис. осіб (Кіпр) до 81,8 млн. осіб (Німеччина). Аналогічна ситуація і щодо території. За загальної площі території ЄС в 4,4 млн. кв. км різниця між найменшою країною (Мальта – 316 кв. км) та найбільшою (Франція – 632 тис. кв. км) складає 2 тис. разів²⁷.

Країни ЄС різняться не лише за територією та чисельністю населення, а й за показниками соціально-економічного розвитку. Особливо суттєвою ця різниця виявляється на момент вступу нових членів до ЄС. Так, на момент 2004 р. – етапу найбільшого розширення ЄС – членами об'єднання стали держави, які суттєво відрізнялися від вже існуючих за цілим рядом показників економічного та соціального розвитку. Крім того, жодна країна з нових членів повністю не відповідала копенгагенським критеріям та не завершила процес адаптації національного законодавства²⁸.

На момент вступу до ЄС 10 країн Центрально-Східної Європи ВВП на душу населення в них щодо середнього значення країн ЄС-15 становив: Польща – 39,5%, Угорщина – 49,6%, Чехія – 63,5%,

²⁴ Спільний європейський економічний простір: гармонізація мегарегіональних суперечностей: моногр. / за заг. ред. Д. Г. Лукьяненко, В. І. Чужикова. – К.: КНЕУ, 2007. – С. 251–272.

²⁵ Europe in figures: Eurostat yearbook 2011. – Luxembourg: Publications office of the European Union, 2011. – 699 p.

²⁶ Ярошенко І. В. Аналіз соціально-економічного розвитку проблемних регіонів країн Європейського Союзу / І. В. Ярошенко // Проблеми економіки. – 2014. – № 3. – С. 45–53.

²⁷ Там само.

²⁸ Рябінін Є. Етапи розширення ЄС: ретроспективний аналіз / Є. Рябінін // Зовнішні справи. – 2013.

Словаччина – 45,4%, Словенія – 68,6%, Кіпр – 70,2%, Мальта – 60,3%, Естонія – 44,3%, Литва – 40,1%, Латвія – 36,3%²⁹.

В 2007 р. до ЄС приєдналися ще 2 країни – Болгарія та Румунія, ВВП на душу населення яких на рік приєднання щодо середнього ВВП 15 країн Європи складав відповідно 32,9% та 33,3%³⁰. Дані про ВВП на душу населення країн Центрально-Східної Європи, що приєдналися в 2004 р., наведені на рис. 8.1.

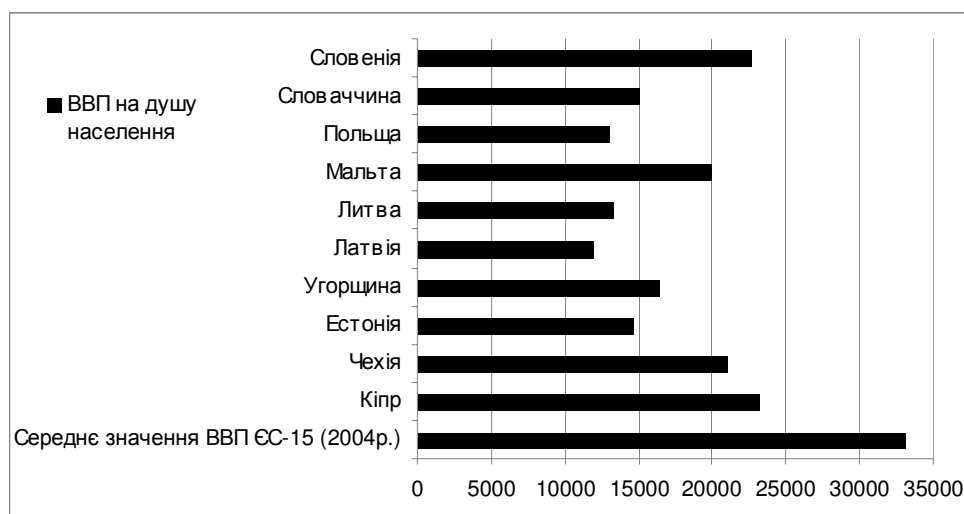


Рис. 8.1. ВВП на душу населення країн ЄС 12 в 2004 р.³¹

За станом на 2007 р. – рік завершення п'ятого розширення ЄС з 15 країн ЄС, що знаходились на початках його створення, в 12 з них ВВП на душу населення знаходився на рівні або перевищував середнє значення зазначеного показника. Лише в Греції, Італії та Португалії він був нижчим та складав відповідно 59,5%, 78,6% та 47,5% від середнього значення³².

Таким чином, як видно з наведених даних, нові члени ЄС значно відставали від своїх західноєвропейських сусідів за показниками соціально-економічного розвитку. Загалом можна констатувати незаперечний факт, приєднання до ЄС позитивно вплинуло на «нових» членів. Так, якщо в середньому в ЄС темп зростання ВВП на душу населення становив 133,9%, то практично всі «новоприбулі» члени, окрім Кіпру показали темпи зростання вище середнього в ЄС. Свідченням зазначеного є дані, що наведено на рис. 8.2 (розраховано авторами).

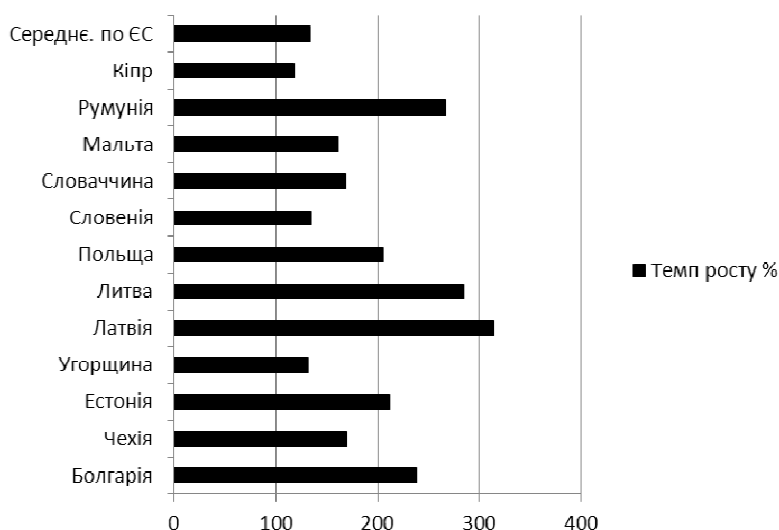


Рис. 8.2. ВВП на душу населення країн ЄС-12 (2004–2012 рр.) (п'яте розширення)³³

²⁹ World bank. Data and Statistics [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.data.worldbank.org.

³⁰ Там само.

³¹ Там само.

³² Там само.

³³ Там само.

Для порівняння проаналізуємо дані щодо «старих» 15 членів ЄС на основі даних рис. 8.3 (розраховано авторами).

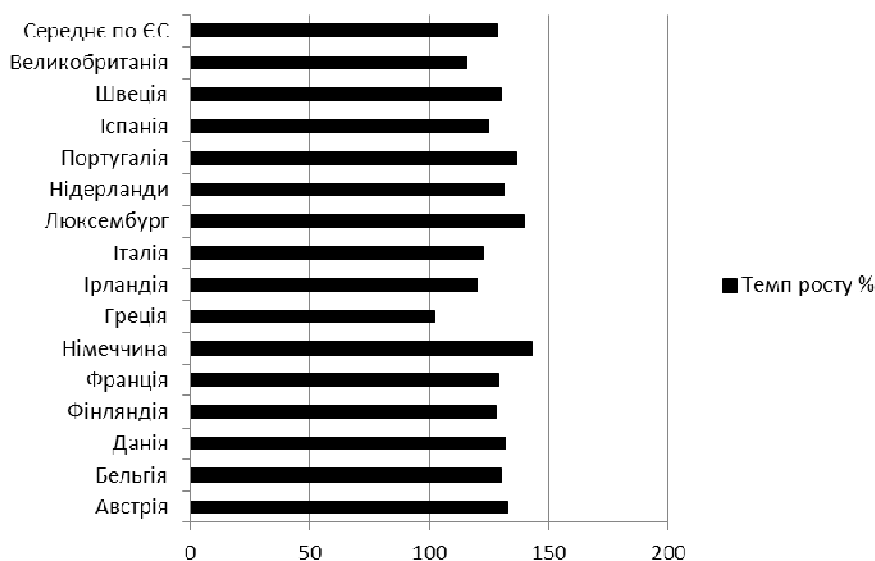


Рис. 8.3. ВВП на душу населення 15 країн ЄС, що приєдналися до 2014 р. (2004–2013 рр.)³⁴

Як зазначалось вище, до моменту приєднання «нових» членів практично всі країни з 15 існуючих членів мали темпи зростання ВВП на душу населення вищі середнього значення в ЄС. Однак дані свідчать про незначне зниження темпів зростання зазначеного показника у таких країнах, як Фінляндія, Греція, Ірландія, Італія, Іспанія та Великобританія. А такі країни, як Австрія, Бельгія, Данія, Німеччина, Люксембург, Нідерланди та Португалія продемонстрували темпи зростання вище середнього.

Нерівномірність розподілу ВВП на душу населення знаходиться в основі класифікації країн Євросоюзу. Як зазначають фахівці, за станом на 2007 р. експерти Євростату виокремлювали 4 основні групи країн: найбагатші – з рівнем ВВП на душу населення більше 26 тис. євро, багаті – від 20 до 26 тис. євро, середні – від 14 до 20 тис. євро та «найбідніші» – від 8 до 14 тис. євро³⁵.

Аналіз даних щодо середнього значення ВВП на душу населення показує, що за станом на 1.01.2014 р. середнє значення ВВП на душу населення складає 34210,7 тис. дол. США³⁶, тобто загалом рівень добробуту країн зріс. У зв'язку з цим можна визначити такі групи країн:

- найбагатші (рівень ВВП на душу населення вище 40 тис. євро);
- багаті (від 34 тис. євро до 40 тис. євро);
- середні (від 28 тис. євро до 34 тис. євро);
- бідні (від 22 тис. євро до 28 тис. євро).

До країн з високим рівнем доходу на душу в 2013 р. належали: Австрія, Бельгія, Данія, Німеччина, Ірландія, Люксембург, Нідерланди та Швеція. До багатих країн можна віднести Фінляндію, Францію, Італію, Великобританію. До країн із середнім доходом можна віднести Іспанію, Кіпр, Чехію, Мальту. До бідних країн належать: Естонія, Греція, Угорщина, Латвія, Литва, Польща, Португалія, Словаччина, Хорватія та Словенія. Найбіднішими є Болгарія та Румунія³⁷.

Порівняльний аналіз рейтингу країн в 2004 р. та 2013 р. показав, що основні групи є аналогічними, однак спостерігається зниження рівня добробуту в Греції та Португалії³⁸. Показником, що дає можливість оцінити нерівність розподілу доходів серед країн Європейського регіону, є індекс Джині – інтегральний показник, що дає можливість охарактеризувати диференціацію грошових доходів населення. Аналіз індексу Джині в Євросоюзі продемонстрував також регіональні відмінності в розподілі доходу, про що свідчать дані рис. 8.4.

Як видно з даних рис. 4, якщо в найбагатших та багатих країнах індекс Джині коливається від 23 до 35 у 2004 р. і від 24,9 до 32,5 у 2013 р., демонструючи більш справедливий розподіл доходів, то серед групи бідних країн діапазон коливання становить від 26 до 37,8 у 2004 р. і від 24,2 до 35,4 у 2013 р.³⁹. Нерівномірність розподілу доходів на рівні країн здійснює вагомий вплив і на розподіл у регіональному розрізі.

³⁴ World bank. Data and Statistics [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.data.worldbank.org.

³⁵ Спільний європейський економічний простір... – С. 251–272.

³⁶ World bank. Data and Statistics [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.data.worldbank.org.

³⁷ Там само.

³⁸ Там само.

³⁹ Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu>.

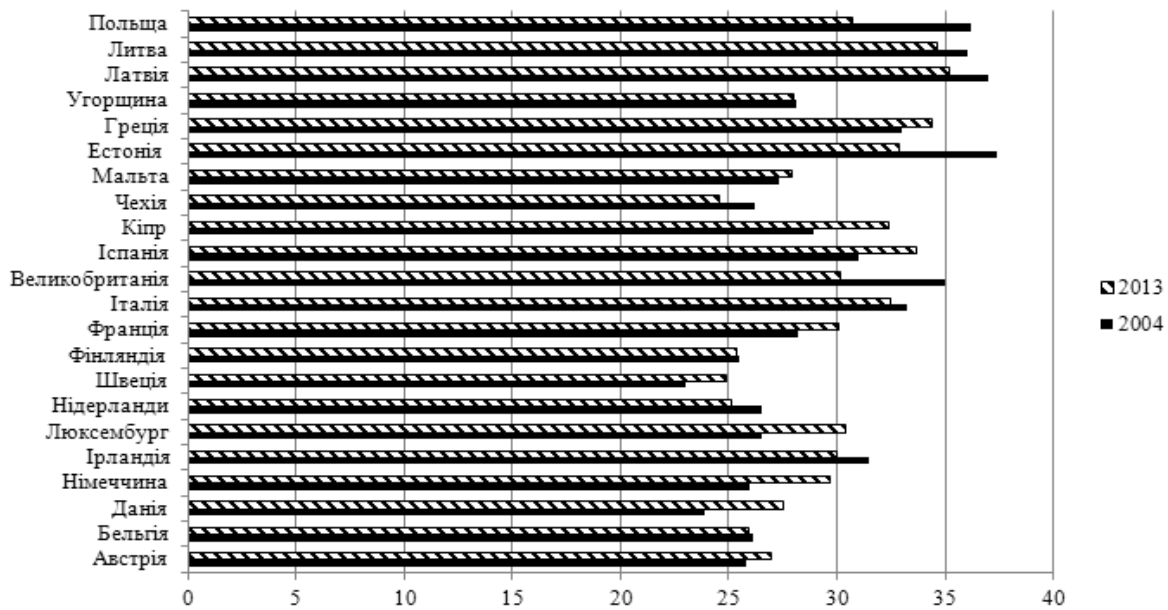


Рис. 8.4. Індекс Джині країн ЄС у 2004 р. та 2013 р.⁴⁰

Диспропорційність розвитку спостерігається не лише на рівні країн. Її можна спостерігати також і на рівні окремих регіонів та територій. Незважаючи на те, що за багатьма індикаторами соціально-економічного розвитку країни Західної Європи займають перші місця у світі, регіональна асиметрія залишається гострою проблемою, подолання якої є метою загальної регіональної політики ЄС.

Так, наприклад у Німеччині різниця у душевому доході між найбагатшим та найбіднішим регіоном складає 2,7 разу, а в Іспанії та Португалії – 1,7⁴¹.

Аналогічні диспропорції можна спостерігати і за показником зайнятості як одного з індикаторів оцінки асиметричності розвитку ЄС. Так, якщо за станом на 01.12.2014 р. на одному полюсі країни з доволі низьким рівнем безробіття – Німеччина (4,9%) та Австрія (5,1%), то на іншому полюсі – Греція (25,9%) та Іспанія (24%), за середнього значення за даними Eurostat – 10%. Зниження безробіття, яке спостерігається в Євросоюзі, відбувається в багатих країнах. Порівняно з 2014 р. безробіття скоротилось у 22 країнах Євросоюзу, в 5 державах ЄС воно зросло, а в Австрії залишилось на тому самому рівні⁴².

Ще більші диспропорції можна спостерігати і в рамках окремих країн. Так, в Іспанії показники безробіття в межах 15–20% зафіксовані в етнічних неіспанських регіонах на північній периферії країни. Однак найбільш складна ситуація склалася в іспаномовних регіонах півдня країни (особливо в Андуласії) на Канарських островах, а також у двох автономних містах африканського побережжя, де значну частку населення складають араби і бербери. Так, в м. Суета в листопаді в 2012 р. рівень безробіття досяг позначки 41,03%⁴³.

Крім того, в 2014 р. 54 регіони в країнах ЄС мали рівень безробіття нижче 5%: 23 у Німеччині, 16 у Великобританії, 6 в Австрії, по 3 в Бельгії та Румунії, по 1 в Чехії, Італії та Угорщині. Більше 20% населення не мали роботи в 29 регіонах ЄС: в Іспанії – 13, Греції – 12 та Італії – 4⁴⁴.

Асиметричність соціально-економічного розвитку можна спостерігати і за іншими показниками – рівнем освіченості населення, якістю інтелектуального капіталу, рівнем використання сучасних технологій. У рамках зазначених показників також спостерігається певна диференціація як у межах країн Євросоюзу, так і в межах окремих регіонів тих чи інших країн. Так, наприклад, спостерігається значна регіональна асиметричність розвитку інноваційної діяльності, про що свідчить, зокрема, концентрація 25% сукупних витрат на НДДКР у 7 регіонах, а 50% – у 28 регіонах⁴⁵.

⁴⁰ Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu>.

⁴¹ World bank. Data and Statistics [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.data.worldbank.org.

⁴² Ярошенко І. В. Аналіз соціально-економічного розвитку проблемних регіонів країн Європейського Союзу / І. В. Ярошенко // Проблеми економіки. – 2014. – № 3. – С. 45–53.

⁴³ El País. Economía [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://economia.elpais.com/economia/2012/10/26/actualidad/1351237238_415193.html.

⁴⁴ Там само.

⁴⁵ Спільний європейський економічний простір... – С. 251–272.

Таким чином, існування нерівності соціально-економічного розвитку окремих країн ЄС та регіонів у межах зазначених країн, обумовлених історичними, культурними, технологічними тощо факторами, вимагає розробки відповідних механізмів щодо гармонізації соціальних відносин та пом'якшення негативних ефектів майнової нерівності.

8.4. Регіональний аспект соціально-економічної стратифікації в Україні

Позиція України щодо Євросоюзу була сформована ще указом президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» від 11 червня 1998 р.⁴⁶ Починаючи із цього моменту, Україна наближалась до європейського інтеграційного об'єднання і намагалась приєднатись до ЄС. Ці намагання ми можемо спостерігати і сьогодні.

Співробітництво України з ЄС сприятиме наближенню нашої держави до високих європейських стандартів, підвищенню рівня життя та добробуту населення.

Важливо розглянути та проаналізувати рівень соціальної стратифікації в Україні щодо країн ЄС, а також у середині країни – по регіонах.

Так, відповідно до визначення Євростату, Україна за рівнем ВВП на душу населення у 2014 р., як і у 2013 р., належала до групи найбідніших країн, із зазначенням аналізованого показника 8 614,1 дол. США у 2013 р. і 8 665,5 дол. США у 2014 р.

Частка населення із середньодушовими доходами нижче розміру прожиткового мінімуму в середньому за місяць збільшилася порівняно з 2013 р. на 0,3 в.п. і склала 9%. Суттєво скоротилася частка такого населення серед селян (з 11% до 9%), а серед мешканців великих та малих міст частка такого населення зросла, відповідно, з 5% до 6% та з 10% до 12%. Майже третина осіб, рівень доходів яких нижче прожиткового мінімуму, – це працюючі (загалом – 6% усіх осіб цієї групи), 31% – діти до 18 років (14%), 14% – непрацюючі пенсіонери (5%). Серед працюючих частка осіб, середньодушові доходи яких були нижче прожиткового мінімуму, скоротилася на 1,6%, серед дітей до 18 років – збільшилася на 3%, а серед непрацюючих пенсіонерів – збільшилася в 1,3 разу. Співвідношення загальних доходів 10% найбільш та найменш забезпеченого населення становило 4,4 разу (у 2013 р. – 4,6 разу), у тому числі серед міського населення – 4,5 разу (4,9 разу), серед сільського – 4,0 разу (3,9 разу). Співвідношення мінімального рівня загальних доходів серед найбільш забезпечених 10% населення до максимального рівня серед найменш забезпечених 10% населення зменшилося з 2,7 до 2,6 разу по Україні, а серед міських жителів та серед мешканців сіл залишилося на рівні 2013 р. і становило відповідно 2,7 та 2,5 разу. Найбільш заможні 20% населення отримували 34% усіх загальних доходів (у 2013 р. – 35%).

Індекс Джині по загальних доходах населення зменшився з 0,237 у 2013 р. до 0,226 у 2014 р. Також скоротилася диференціація рівня добробуту населення, розрахована з використанням критерію грошових доходів. Індекс Джині становив у 2014 р. 0,240 проти 0,251 у 2013 р., мінімальний рівень грошових доходів серед найбільш забезпечених 10% населення перевищував максимальний серед найменш забезпечених 10% населення у 2,8 разу (у 2013 р. – у 2,9 разу), а загалом найбільш забезпечені 10% населення отримали у 4,9 разу більше грошових доходів, ніж найменш забезпечені 10% населення (у 2013 р. – у 5,3 разу)⁴⁷.

Річний індекс добробуту обіймає 142 країн за вісьмома категоріями: економіка, підприємництво та можливості; управління; освіта; здоров'я; безпека й захист; особиста свобода; соціальний капітал. За індексом добробуту Україна посідає 70 сходинку, займаючи найнижче місце за економічним показником – 127, та за якістю державного управління – 120. Водночас за показником освіти Україна посідає 37 щабель, а за рівнем соціального капіталу – 41.

В той час, як вже сьомий рік поспіль Норвегія визнана найбільш процвітаючою країною в світі з урахуванням свобод, які країна пропонує своїм громадянам, враховуючи якість її системи охорони здоров'я і соціальних зв'язків між населенням, Швейцарія посідає друге місце в індексі, а Данія піднялася з 4-го на третє місце порівняно з минулим роком. Серед країн ЄС найнижчі позиції у Хорватії (53 місце), Болгарії (51) і Румунії (50)⁴⁸.

Розглянувши стан України у міжнародних рейтингах, варто звернути увагу і на стан внутрішньої стратифікації в середині країни.

⁴⁶ Указ президента України Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу від 19 червня 1998 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/615/98>.

⁴⁷ Державний комітет статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2007/gdvdg_rik/dop_sesd_2006/arh_sesd.htm.

⁴⁸ Україна займає 37 місце за рівнем освіти за рейтингом індексу добробуту [Електронний ресурс] // Народна армія. – Режим доступу : <http://na.mil.gov.ua/25950-ukra%D1%97na-zajmae-37-misce-za-rivnem-osviti-za-rejtingom-indeksu-dobrobutu-video>.

Як ВВП для всієї України, для регіонів найбільш узагальнюючим макроекономічним показником може виступати валовий регіональний продукт (ВРП), загальна сума якого по регіонах країни має відповідати показнику ВВП країни.

Як видно з даних рис. 8.5 та 8.6, в Україні продовжується територіальний перерозподіл економічного потенціалу та зосередження його в найпотужніших регіонах. Так, за станом на 2013 р. Дніпропетровська, Донецька області та м. Київ становлять майже половину ВВП України, а саме – 43,3%. Спостерігається значне відставання решти регіонів. До таких можна віднести: Вінницьку, Житомирську, Закарпатську, Запорізьку, Івано-Франківську, Київську, Кіровоградську, Луганську, Львівську, Миколаївську, Одеську, Полтавську, Рівненську, Сумську, Харківську, Хмельницьку, Черкаську та Чернігівську області. Водночас надзвичайно низька частка ВВП Волинської, Тернопільської, Херсонської та Чернівецької областей (менше 1,5%), тобто найвищу результативність і надалі демонструють металургія, гірничодобувна промисловість, частково харчова, а не галузі, які містять високу частку доданої вартості.

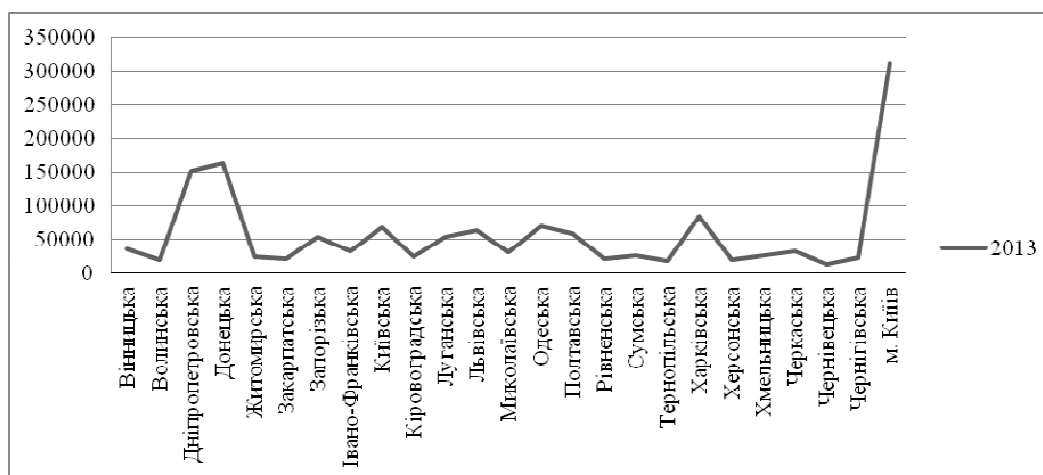


Рис. 8.5. ВРП регіонів України (грн.) у 2013 р.⁴⁹

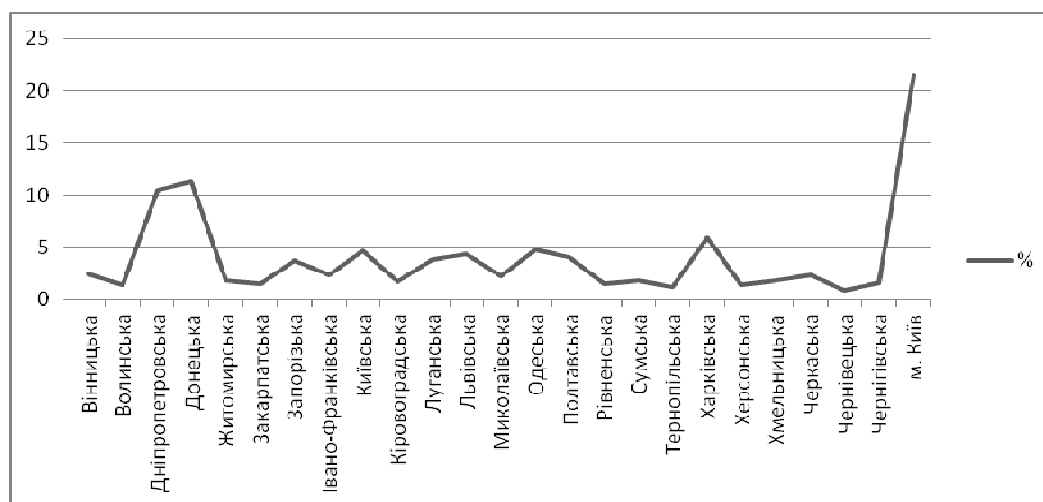


Рис. 8.6. Частка ВРП регіону від ВВП України у 2013 р. (%)⁵⁰

При зіставленні показників ВРП на душу населення у 2013 р. регіонів країни помітно, що м. Київ також займає лідируючі позиції (109 402 грн.). Наступними йдуть Дніпропетровська (46 333 грн.), Київська (39 988 грн.), Полтавська (39 962 грн.), Донецька (37 830 грн.), Харківська (31 128 грн.) та Запорізька (30 526 грн.) області.

Найнижчим цей показник є у Закарпатській (17 044 грн.), Тернопільській (16 819 грн.) та у Чернівецькій (15 154 грн.) областях⁵¹.

⁴⁹ Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2008/vvp/vgr/vgr2008_u.htm.

⁵⁰ Там само.

⁵¹ Економіка України як єдність регіональних соціально-економічних систем [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/1642121038639/gps/ekonomika_reghoniv.

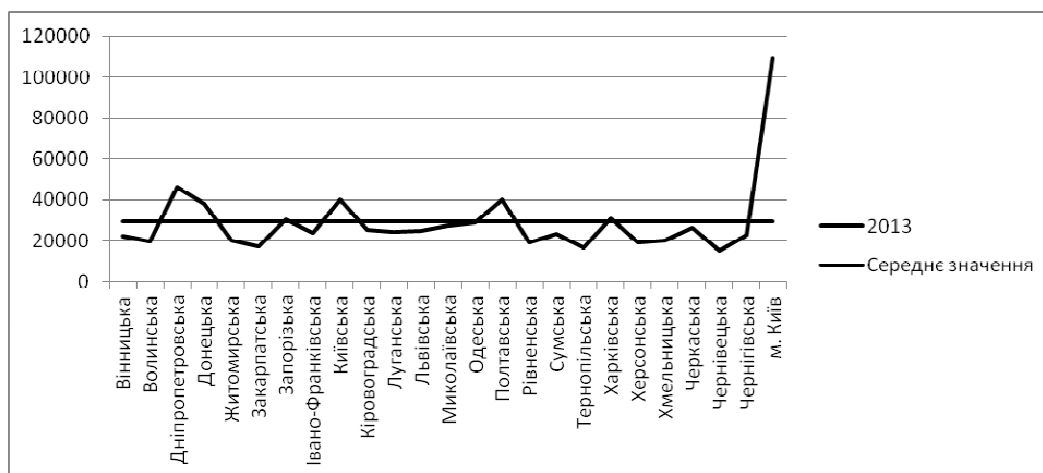


Рис. 8.7. Середні значення ВРП на душу населення у регіонах України (грн.)⁵²

Як видно з даних рис. 8.7, у 2013 р. до групи лідерів, які мали показник ВРП вище середнього, можна віднести м. Київ, Харківську, Полтавську, Київську, Запорізьку, Донецьку і Дніпропетровську області. Переважно це найбільш урбанізовані регіони, особливо ті, які мають великі міста-мільйонники – Київська, Дніпропетровська, Харківська області.

До другої групи із показником ВРП нижче середнього, відносять Вінницьку, Житомирську, Івано-Франківську, Кіровоградську, Луганську, Львівську, Миколаївську, Одеську, Сумську, Хмельницьку, Черкаську, Чернігівську області.

До третьої групи – аутсайдерів належать слабо урбанізовані області, такі як: Волинська, Закарпатська, Рівненська, Тернопільська, Херсонська та Чернівецька. У деяких з цих регіонів розрив із середнім значенням ВРП досягає 2 разів.

Різні регіони України не однакові з економічної точки зору. Вони відрізняються за структурою економіки – на сході країни домінує промислове виробництво, у Карпатах туризм, а у великих містах головну роль відіграє сектор послуг. Різняться й обсяги економік регіонів. Так, наприклад, ВРП Києва більш майже в десять разів більший, ніж ВРП Чернівецької, Тернопільської, Закарпатської областей. Це пояснюється тим, що Київ займає провідні позиції майже за усіма економічними показниками. Так, у столиці найкраще розвинені малі підприємства, найнижчий рівень безробіття, й вона одержує значно більше інвестицій, ніж будь-який інший регіон⁵³.

Розглянемо детальніше кожну групу регіонів відповідно до показника наявних доходів населення та заробітної плати за 2013 р.

Проаналізувавши значення середньомісячної заробітної плати по групах регіонів України за 2013 р., можна зробити висновки про наступне. Порівнявши групу регіонів-лідерів та аутсайдерів, спостерігаємо значне відставання. Так, за 2013 р. середньомісячна заробітна плата у цій групі становила 3508 грн., в той час як у відсталих регіонах – 2547 грн (розрив становив 961 грн.). Ще більш розриви спостерігаємо після аналізу доходів по кожній групі. Різниця у середніх доходах між першою групою регіонів та другою становила 64 390 грн. (у першій групі – 85 900 грн., у регіонах-аутсайдерах – 21 510 грн.).

З даних рис. 8.8 можна побачити, що найвищий рівень заробітної плати спостерігається в таких регіонах України, як Київ і Київська область, Донецька і Дніпропетровська області.

Офіційні заробітки киян у півтора разу вище за середні по країні й удвічі перевищують зарплати жителів переважної більшості регіонів України. На українському ринку праці столиця є лідером як за розмірами заробітних плат, так і за кількістю вакансій.

Дослідженнями було визначено найбільш високооплачувані вакансії в Україні. Виявилось, що найвищі пропозиції щодо зарплат пропонують технічному директорові в столичній ІТ-компанії і генеральному директорові торгівельно-виробничої компанії в Дніпропетровську.

Також дослідження показало, що регіональним лідером за кількістю вакансій є Донецьк, а найщедрішими на зарплати виявилися працедавці Дніпропетровська.

⁵² Економіка України як єдність регіональних соціально-економічних систем [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/1642121038639/rps/ekonomika_regioniv.

⁵³ Рейтинг економічного розвитку регіонів [Електронний ресурс]// Реальна економіка. – Режим доступу: <http://real-economy.com.ua/publication/ratings/8006.html>.

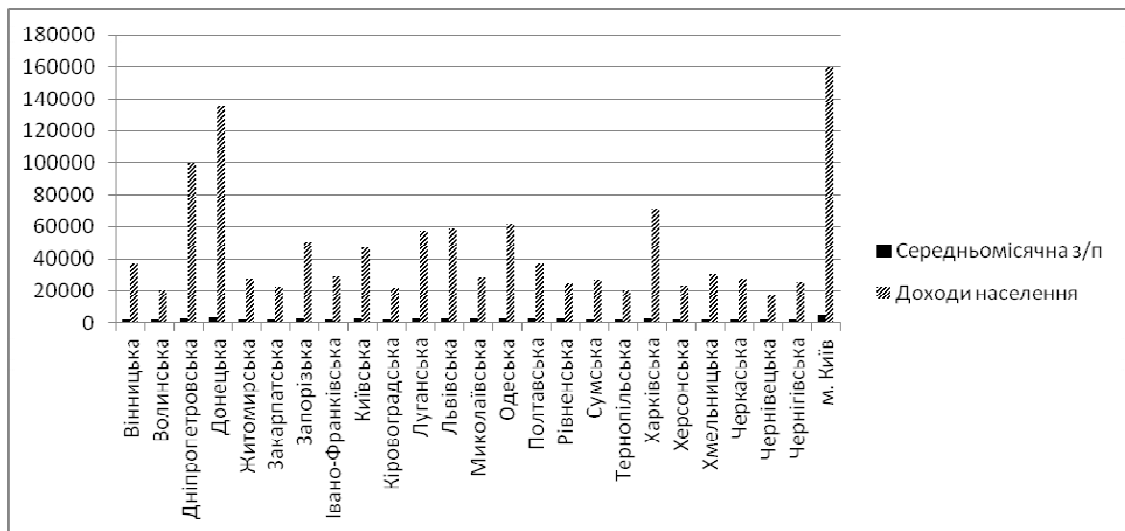


Рис. 8.8. Частка середньомісячної заробітної плати (на одного працівника, грн.) у доходах населення (грн.) за регіонами⁵⁴

Після проведеного аналізу економічного стану України, приходимо до висновку, що внутрішньокраїнні регіональні проблеми можуть бути вирішені лише на місцевому рівні, на що вказує європейський досвід⁵⁵, тобто необхідно продовжувати втілювати реформу децентралізації.

17 червня 2014 р. Верховна Рада України прийняла перший з пакета «децентралізаційних законів» – Закон України «Про співробітництво територіальних громад»⁵⁶. Децентралізація передбачає створення фінансово незалежних громад, які зможуть самостійно і на належному рівні утримувати дитячі садки і школи, амбулаторії, будинки культури і клуби, дороги, інфраструктуру⁵⁷.

Парламент прийняв зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, які уже розширили фінансові можливості місцевого самоврядування, а в майбутньому дозволяють зробити економічно самодостатніми та спроможними і нові об'єднані громади.

Об'єднані громади отримують весь спектр повноважень та фінансових ресурсів, що їх уже мають міста обласного значення, зокрема зарахування 60% ПДФО на власні повноваження, прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом (зараз прямі відносини мають лише області, райони, міста обласного значення – УП), державні субвенції.

Логіка цих змін полягає в тому, що податки, які передаються на місця, дозволяють збільшити місцеві бюджети. Проте справа не тільки в цьому: якщо громада левову частину податків, які створюються на її території, залишає в себе, у неї з'являється стимул заробляти більше.

Так, громади стають активними учасниками економічного життя для досягнення економічного зростання у країні.

Здійснення децентралізації є необхідним кроком з огляду на євроінтеграційний зовнішньополітичний курс держави.

⁵⁴ Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2008/vvp/vrp/vrp2008_u.htm

⁵⁵ Гройсман В. Навіщо нам децентралізація? [Електронний ресурс] / В. Гройсман // Українська правда. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/06/22/7072007/?attempt=1>.

⁵⁶ Децентралізація влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/>

⁵⁷ Гройсман В. Навіщо нам децентралізація? [Електронний ресурс] / В. Гройсман // Українська правда. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/06/22/7072007/?attempt=1>.

Розділ 9

МІЖНАРОДНІ ВИРОБНИЧІ МЕРЕЖІ В СУЧАСНІЙ ГЛОБАЛЬНІЙ ЕКОНОМІЦІ

9.1. Міжнародні виробничі мережі як системи наднаціонального рівня

Глобалізація та пов'язана з нею асиметрія розвитку країн створюють об'єктивні передумови для пошуку таких форм міжнародної співпраці, які здатні забезпечити узгодження економічних інтересів країн на рівні підприємств та галузей. Так, поглиблення інтеграційного процесу в Європі супроводжується активізацією міжфірмової взаємодії на основі формування економічних систем, що об'єднують підприємства різної національної належності. Учасники таких систем створюють окрему незалежну юридичну особу або співпрацюють на основі досягнутих домовленостей.

Поштовхом до формування та розвитку виробничих мереж стала інтернаціоналізація виробництва, котра визначається як процес розвитку економічних зв'язків між національними господарствами в умовах, коли економіка однієї країни є частиною світового виробничого процесу. Організаційними формами процесу інтернаціоналізації виробництва є спільні підприємства і загалом контрактні форми відносин в організації виробництва. З упевністю можна сказати, що це початковий етап, який характеризується наявністю частково спрощених умов співпраці та можливістю еволюції до складніших і диференційованіших форм міжнародної взаємодії підприємств. Збільшення обсягів зовнішньоторговельних операцій підприємств, використання ними екзогенних стратегічних орієнтирів розвитку стимулювали процес розгортання міжнародних виробничих мереж на основі поглиблення зв'язків вертикальної інтеграції між ними. На цьому етапі міжнародні виробничі мережі утворюються з метою посилення позицій їх учасників на міжнародних ринках через перерозподіл конкурентних переваг і поширення передового досвіду, у т. ч. технологічних та цінових переваг.

Друга стадія – становлення багаторівневої системи економічних зв'язків між учасниками міжнародної виробничої мережі. Вона характерна становленням ширшої форми інтернаціоналізації – транснаціоналізацією виробництва. Це передбачає якісні зміни, а саме: зростання кількості й активності включених до мережі транснаціональних корпорацій і банків.

Третя стадія – розвиток міжнародних виробничих мереж на базі інтегрованих ланцюгів створення вартості. Сучасні міжнародні виробничі мережі часто ототожнюють із ланцюгом створення доданої вартості. Це означає, що міжнародні виробничі мережі є виявом як вертикальної, так і горизонтальної інтеграції виробництва, що дає можливість використовувати ланцюг створення вартості на фазах виробництва продукції та її розповсюдження, збуту, упаковки і роздрібною торгівлі. У певний період часу ланцюг створення вартості проходить через велику кількість операцій, динамічних конфігурацій, поєднуючись із іншими ланцюгами створення вартості та відображаючись у понятті *мережа*¹.

Актуальність і важливість розгляду міжнародних виробничих мереж у процесі міжнародної фрагментації виробництва де-факто підтверджується усталеною тенденцією в структурі міжнародних торгових потоків до збільшення частки складовими та компонентами порівняно зі звичайним виробництвом кінцевих товарів. Цей процес активно розпочався в 1993–1998 рр., коли суттєво збільшились обсяги експорту компонентів і складових із ЦСЄ до ЄС. Сучасні міжнародні виробничі мережі виявляють схильність до поширення та поглиблення взаємозв'язків. Дж. Петерсон у своїй теорії «політики мереж» описав систему управління євроструктурами через механізми спільної взаємозалежності. Міжнародна виробнича мережа у своєму глобальному значенні й за масштабами діяльності може виступати у ролі такої структури наднаціонального рівня (зокрема, агломеровані виробничі мережі) (рис. 9.2).

Формуючи оптимальну структуру виробничої мережі для виконання певного виробничо-технологічного проекту використовують методику оцінки її стійкості. Вона дає змогу провести аналіз і оцінку внутрішньої зв'язності, тобто «міцності» сформованої структури міжнародної виробничої мережі. Проте, на думку окремих експертів, оцінити міцність і ефективність внутрішніх зв'язків між учасниками

¹ Гладій І. Й. Міжнародні виробничі мережі в Європі : моногр. / І. Й. Гладій, І. Я. Зварич. – Тернопіль : Економічна думка, 2011. – 292 с.

МВМ складно, оскільки вони є самостійними, активними суб'єктами господарювання, цілі і наміри яких можуть змінюватися під впливом кон'юнктури ринку в різні моменти часу. Зокрема, можливі ситуації, коли виконавці зацікавлені в зміні орієнтації виробництва, а координатор – у зміні складу виконавців. Незалежна й активна поведінка учасників виробничого проекту за їх недостатньої консолідації в рамках МВМ може привести до зриву виробничого проекту, що вкрай небажано для координатора, зацікавленого у його реалізації. Теоретична функціональна² модель МВМ відображає чинники формування та успішного розвитку міжнародних виробничих мереж (рис. 9.1).

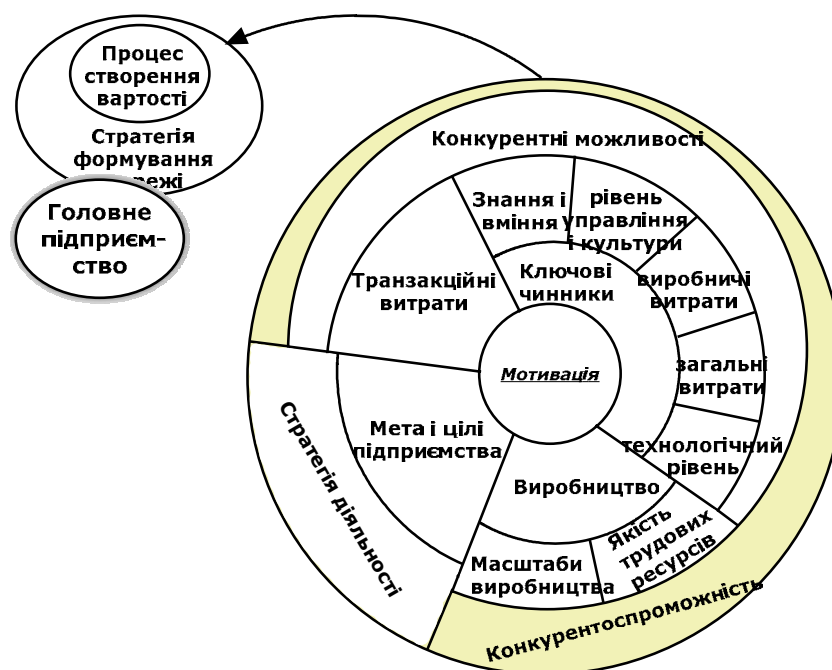


Рис. 9.1. Функціональна модель входження підприємства у міжнародну виробничу мережу

Примітка. Склала автор з використанням: Гладій І. Й. Міжнародні виробничі мережі в Європі : моногр. / І. Й. Гладій, І. Я. Зварич. – Тернопіль : Економічна думка, 2011. – 292 с.

Ця модель дає змогу системно відобразити детермінанти формування мережевої позиції країни, окремого підприємства та структурувати завдання, що потребують вирішення для створення передумов забезпечення активної мережевої позиції як України, так і окремих галузей промисловості та підприємств. Під *мережевою позицією* треба розуміти сукупність макроекономічних характеристик країни, особливостей її галузевої структури та виробництва, що є визначальними у виборі типу і рівня взаємодії між підприємствами її народногосподарського комплексу з іншими учасниками міжнародної виробничої мережі.

У сучасному світі зростання числа товарів і послуг є результатом виробництва глобальних мереж, які пов'язують працівників та компанії у кількох країнах для того, щоб виробляти кінцевий продукт в складному і високодинамічному процесі. Важливість глобальних виробничих мереж виявляється в тому, що вони пояснюють, як зробити речі, і те, як перетворити і спожити природні ресурси.

Мережі безпосередньо пов'язані з глобальними проблемами людств, зокрема, проблемами бідності, екології, зайнятості, статі, умов праці, міграції та інших. З огляду на це можна вибрати класифікаційні ознаки для ідентифікації виробничих мереж (рис. 9.2) та визначити роль ланцюга накопичення вартості в них такі:

- організаційна ознака: ланцюг накопичення вартості та міжнародна виробнича мережа;
- просторова ознака: місцеві, внутрішні, міжнародні, регіональні, глобальні;
- за стилем управління: мережі, виробництво в яких здійснюється під контролем фірми іншої галузі промисловості; виробничі мережі, пов'язані між собою: агломеровані мережі, соціальні мережі, віртуальні мережі.

Міжнародні виробничі мережі передбачають скоординовану торгівлю як між їх учасниками, так і з іншими мережами. Іншою важливою особливістю є торгівля частинами та компонентами, а не кінцевими товарами. Так, наприклад, майже всі мобільні телефони, які використовуються сьогодні, виробляються у

² У структурному синтезі за функціонального підходу до побудови теоретичних моделей їх специфіка визначається через відображення основних взаємозв'язків між чинниками, що детермінують виконання головної функції системою, яку моделюють.

відносно великій кількості країн. Конструктивні компоненти надходять з однієї країни, програмне забезпечення – з іншої, а проектні роботи, маркетинг, адміністративні заходи проводяться зовсім в інших місцях. Загальний дизайн здійснюється у Франції, розвиток програмного забезпечення – у Великобританії, карта пам'яті – в Кореї, екран – в Сінгапурі, вузли – на Філіппінах³. Ключовими питаннями у розгляді міжнародних виробничих мереж є фактори місця розташування кожної стадії та процес їх координації.

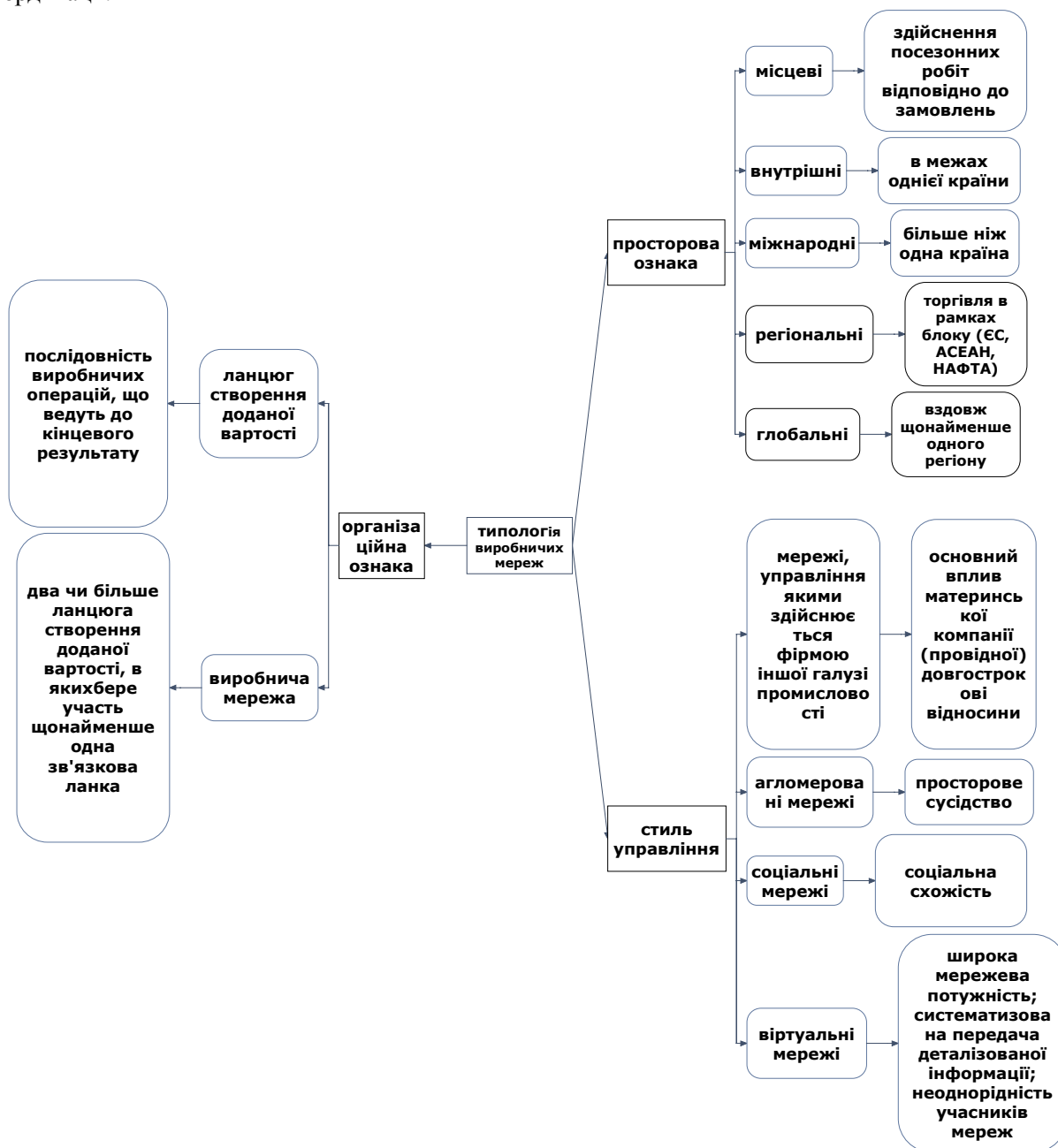


Рис. 9.2. Типи міжнародних виробничих мереж

Примітка. Склала автор з використанням: Гладій І. Й. Міжнародні виробничі мережі в Європі : моногр. / І. Й. Гладій, І. Я. Зварич. – Тернопіль : Економічна думка, 2011. – 292 с.

Штаб-квартири створюють умови, що є основою конкретної форми ризику (наприклад, нова технологія або промислове забруднювання) (рис. 9.3, 9.4) та є ризикованими для інших лідируючих фірм в тій самій галузі, таким чином вони підтримуються стратегічними партнерами (наприклад, контрактними виробниками або постачальниками послуг) та основними клієнтами.

³ Laike Yang. Production Sharing in East Asia: China's Position, Trade Pattern and Technology [Electronic resource] / Laike Yang// Electronic data. – [Laike Yang: East China Normal University, 2014]. – № 7. – P. 1–17. – Mode of access : World Wide Web: // http://finance-and-trade.htwberlin.de/fileadmin/working_paper_series/wp_07_2014_Yang_Production_Sharing.pdf

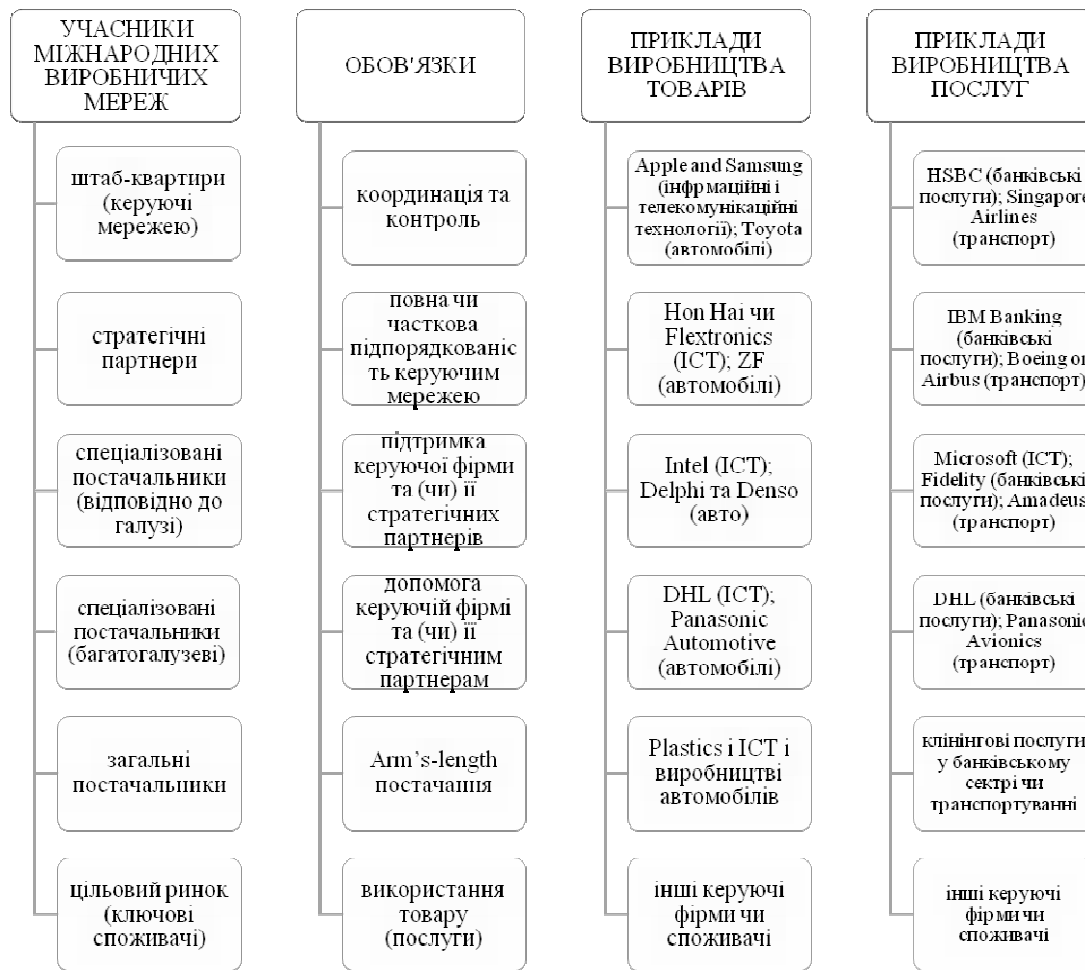


Рис. 9.3. Схема фірм-учасників у міжнародних виробничих мережах

Примітка. Побудувала автор з використанням: Henry Wai-chung Yeung, Neil M. Coe. Toward a Dynamic Theory of Global Production Networks. [Electronic resource] / Henry Wai-chung Yeung, Neil M. Coe // Electronic data. – [Henry Wai-chung Yeung, Neil M. Coe.: Clark University, 2014]. – № 91(1). – P. 29–58. – Mode of access : World Wide Web: // economicgeography.org/

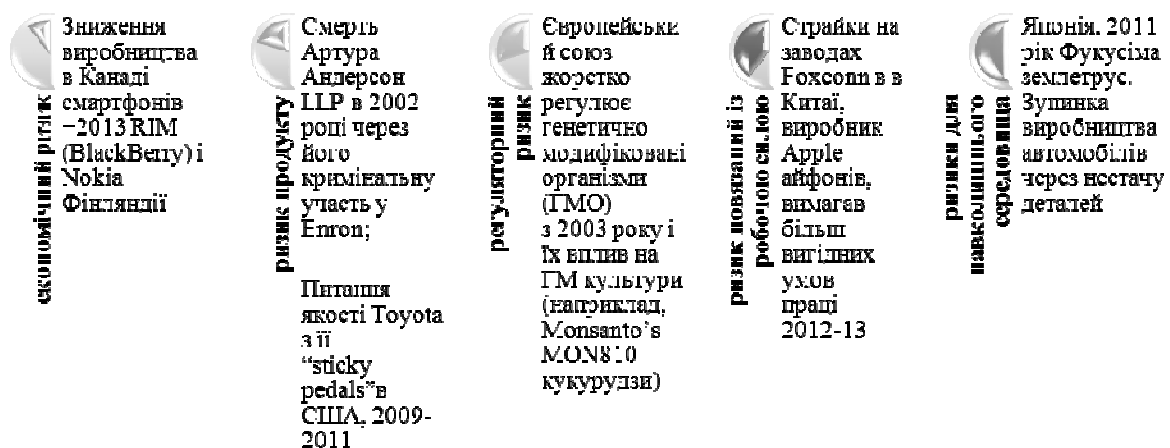


Рис. 9.4. Види ризиків у міжнародних виробничих мережах

Примітка. Побудувала автор з використанням: Henry Wai-chung Yeung, Neil M. Coe. Toward a Dynamic Theory of Global Production Networks. [Electronic resource] / Henry Wai-chung Yeung, Neil M. Coe // Electronic data. – [Henry Wai-chung Yeung, Neil M. Coe. : Clark University, 2014]. – № 91(1). – P. 29–58. – Mode of access : World Wide Web: // economicgeography.org; Jeffrey Neilson, Bill Pritchard & Henry Wai-chung Yeung. Global value chains and global production networks in the changing international political economy: An introduction [Electronic resource] / Jeffrey Neilson // Electronic data. – [Jeffrey Neilson, Bill Pritchard & Henry Wai-chung Yeung: Review of International Political Economy, 2014]. –Vol. 21, No. 1. – P. 1–8. – Mode of access : http://dx.doi.org/10.1080/09692290.2013.873369.

Всі п'ять форм ризику притаманними вертикально інтегрованому масовому виробництву (Фордизм), їх суть і вплив має набагато ширше географічне поширення у теперішній період масово поширених глобальних виробничих мереж. Географічно, ці ризики можуть поширюватися по всьому діапазону розподілених учасників зібраних у глобальну мережу виробництва.

Глобальна економіка характеризується швидкими технологічними зрушеннями, масовою фрагментацією виробництва та міжнародним аутсорсингом. Відповідно, із появою нових ринків та конкурентів, глобальні провідні компанії та їх постачальники стикаються з великим ризиком невизначеності та непередбачуваності. Успішне управління цими проблемами вимагає цілісності всіх учасників у глобальній виробничій мережі, та створення відповідної стратегії і платформи виживання. Очевидно, що ризики фірм-учасників диверсифікуються. Їх географія сильно варіюється залежно від міст та регіонів, залучених у конкретні міжнародні виробничі мережі. Всі ризики МВМ можна поділити на п'ять видів (рис. 9.4): економічні (наприклад, зміна ринку або технологічних умов), продукту (бренд, якість), нормативні (наприклад, зміна режиму), праці (зарплата і умови праці) і навколишнього середовища (наприклад, забруднення навколишнього середовища або природна катастрофа).

9.2. Глобальний галузевий ландшафт міжнародних виробничих мереж

В автомобільній промисловості Європи мережі досить закриті. 80% прямих іноземних інвестицій надходить з провідних європейських країн, а Японія, США та Корея поділяють решта іноземних інвестицій. Китай поки що не дуже присутній в Європі порівняно з іншими лідерами. Азійські та американські компанії переважно співпрацюють із західними корпораціями. Так, Шанхай на основі SAIC співпрацює з General Motors, FAW Volkswagen і з Dongfeng з PSA. Volkswagen як європейський лідер автомобільного ринку, володіючи чеською фірмою Skoda, унеможливує незалежну стратегію зростання Skoda, оскільки управління підпорядковується німецькій компанії (табл. 9.1). Активні процеси розширення міжнародних виробничих мереж в Європі схожі на розширення ЄС, починаючи з 1986 р. У цьому випадку усі стратегічні функції поглинені Volkswagen і зосередились у Західному європейському ядрі⁴.

Таблиця 9.1

Найбільші світові виробники автомобілів 2013 р.

Група	Країна походження	Штаб-квартира	К-сть виробл. од. (2013)	% світового в-ва
Toyota	Японія	Toyota city	10,104	12.0%
G.M	США	Detroit	9,285	11.0%
Volkswagen	Німеччина	Wolfsburg	9,255	11.0%
Renault-Nissan	Франція/Японія	Paris	8,119	9.6%
Hyundai	Пд.Корея	Seoul	7,126	8.4%
Ford	США	Dearborn	5,595	6.6%
Fiat-Chrysler	Італія	Torino	4,499	5.3%
Honda	Японія	Tokyo	4,111	4.9%
PSA	Франція	Paris	2,912	3.4%
Suzuki	Японія	Shizuoka	2,894	3.4%
Daimler	Німеччина	Stuttgart	2,195	2.6%
BMW	Німеччина	Munich	2,065	2.4%
SAIC	Китай	Shanghai	1,783	2.1%
Tata	Індія	Mumbai	1,241	1.5%
Mazda	Японія	Hiroshima	1,189	1.4%
Mitsubishi	Японія	Tokyo	1,140	1.3%
Dongfeng	Китай	Wuhan	1,138	1.3%
Fuji	Японія	Tokyo	753	0.9%
FAW	Китай	Changchun	706	0.8%
Total 19'			76,110	90.3%
Total world			84,236	100.0%

Примітка. Склала автор з використанням даних: Organisation Internationale des Constructeurs d'Automobiles (OICA) [Electronic resource] : [World Wide Web]. – Electronic resource. – Paris, 2012–2013. – Mode of access : <http://www.oica.net/>

⁴ William Milberg, Deborah Winkler. Economic and social upgrading in global production networks. [Electronic resource William Milberg // Electronic data. – [William Milberg, Deborah Winkler : Capturing the Gains, 2010]. – Working paper 4. – Mode of access : World Wide Web: // www.capturingthegains.org].

Міжнародні виробничі мережі автомобільної промисловості у Європі формуються відповідно до п'яти найважливіших функцій автопрому (продаж, фінанси, виробництво, управління, R & D). Рис. 9.5 показує, що велика кількість дочірніх підприємств, розташованих у трьох основних центральноєвропейських столицях (Варшаві, Празі та Будапешті), і меншою мірою у Братиславі та Бухаресті. Таким чином, дочірні продажі цілком зосереджені в столицях і набагато менш розсіяні у містах Східної Європи. Так, розташування фінансових центрів мереж автомобілебудування (рис. 9.5) сконцентровані в основних західноєвропейських центрах та незначною мірою у Будапешті та Празі, показуючи не тільки спосіб контролю у мережі на Заході, але й певною мірою часткову недорозвиненість ринків капіталу на Сході Європи. Моделі виробничих мереж мають більш дисперсну форму з концентрацією в багатьох центрах Східної Європи. Дійсно, Прага і навколишні її області практично можуть конкурувати з Парижем з огляду на кількість залучених підприємств у мережі. У західній частині Європи історичні центри автомобільної промисловості (Бірмінгем, Штутгарт, Турін і Сошо), як і раніше, є надзвичайно важливими, але польські, угорські або чеські міста на сьогодні представляють еквівалентні розміри щодо потенціалу та вкладу у розвиток автомобільних виробничих мереж. Штутгарт є найбільшим європейським центром з управління і R&D поряд з Парижем, Мюнхеном і Вольфсбургом. Все це лише підкреслює периферійне позиціонування міст Центральної Європи в європейській організації міжнародних виробничих мереж автомобільної галузі.



Рис. 9.5. Схема розміщення основних центрів міжнародної виробничої мережі автомобільної промисловості

Примітка. Побудовано автором на основі: Organisation Internationale des Constructeurs d'Automobiles (OICA) [Electronic resource]: [World Wide Web]. – Electronic resource. – Paris, 2012–2013. –Mode of access:<http://www.oica.net/>; Charles Bohan. Automobile Corporate Networks in Europe: Sectoral specialization of Central and Eastern European Cities [Electronic resource] / Charles Bohan // Electronic data. – [Charles Bohan: University of Lausanne, Switzerland. – 2015]. – Mode of access : http://www.unil.ch/igu-urban/files/live/sites/igu-urban/files/Young%20Scholar_2015/Bohan%20Ch_2015.pdf.

Автомобілебудування є промисловістю, в якій процес фрагментації виробництва, формування виробничих мереж та аутсорсинг відбувались десятиліттями, що і є запорукою успіху розвитку цієї галузі. Міжнародна виробнича мережа автопрому значною мірою має ієрархічну структуру, з провідними фірмами на вершині піраміди, відповідальних за дизайн, брендинг та остаточне складання. Значна

частина з цих стадій розміщена у багатьох країнах, що є виразом міжнародного, а часто й глобального характеру автотранспортних мереж. Такі країни, як Корея, Китай і Японія поглинають великі процеси виробництва, відображаючи добре організовану внутрішню структуру автомобільної промисловості в цих країнах. Участь країн у міжнародних виробничих мережах автотранспортних засобів значною мірою залежить від імпортного проміжного споживання. Рис. 9.6 показує індекси участі⁵, особливо для невеликих (Східної Європи) країн (автоскладальні функції): Словаччина, Угорщина, Чеська Республіка та Польща.

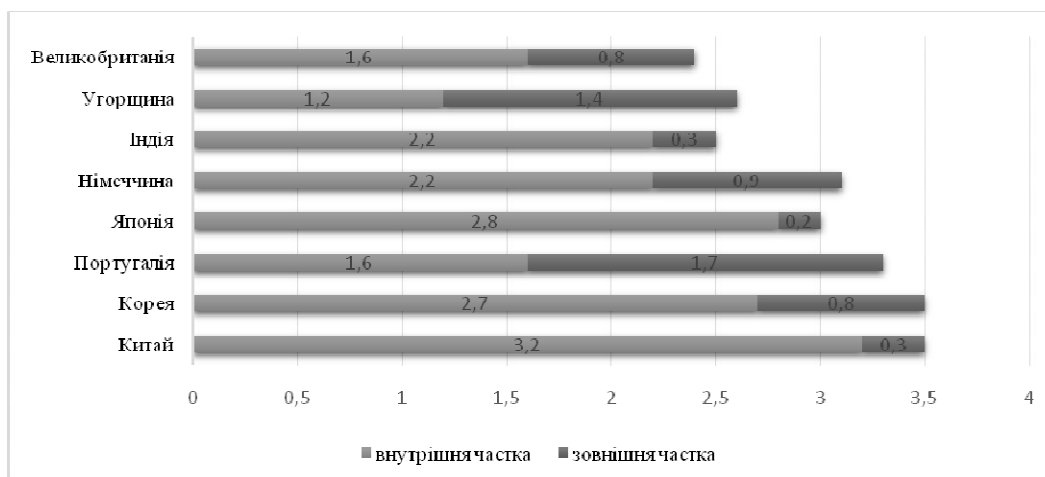


Рис. 9.6. Індекси залучення у міжнародні виробничі мережі автомобілебудування, 2013

Примітка. Побудовано автором на основі: OECD Inter-Country Input-Output (ICIO)[Electronic resource]: [World Wide Web]. – Electronic resource. – Paris, 2015. – Mode of access : <http://www.oecd.org/sti/ind/input-outputtablesedition2015accesstodata.htm>.

Німеччина показує відносно значну участь у міжнародній виробничій мережі автомобільної галузі (рис. 9.6), оскільки вона виконує не лише величезні монтажні роботи, а й виробництво напівкомплектуючих, які потім експортуються в інші країни. Аналогічна тенденція притаманна також Японії, Китаю та США. У цих країнах здійснюються не лише зборка, а й виробництво великої кількості проміжних продуктів, які потім експортуються для складання в інших країнах.

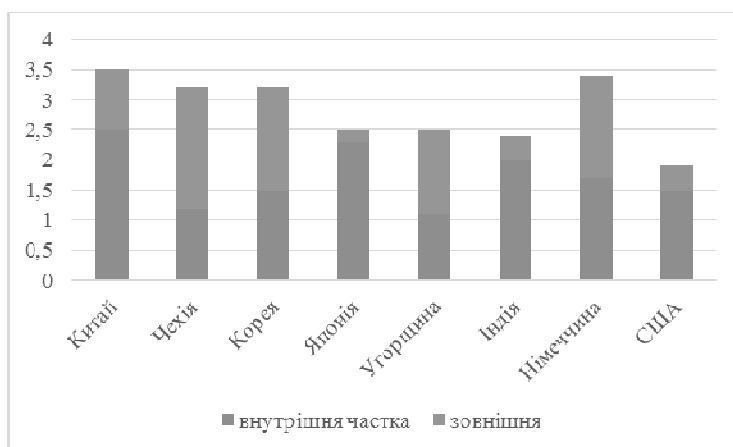


Рис. 9.7. Індекси залучення у міжнародні виробничі мережі виробництва електроніки, 2013 рік

Примітка. Побудовано автором на основі: OECD Inter-Country Input-Output (ICIO) [Electronic resource]: [World Wide Web]. – Electronic resource. – Paris, 2015. – Mode of access : <http://www.oecd.org/sti/ind/input-outputtablesedition2015accesstodata.htm>.

Галуззю, де міжнародні виробничі мережі найбільш поширені, є електроніка. Це зумовлено насамперед наявністю на світовому ринку великої кількості інноваційних електронних продуктів (iPod компанії Apple, iPhone, iPad; телефони Nokia і т. д.). Важливою причиною високої вартості мережі електроніки є висока модульність продукції. Стандартизація, кодифікація та комп'ютеризація дасть змогу значно сумісити частини і компоненти, що робить можливим фрагментувати виробничий процес на різних стадіях.

⁵ Мінімальне значення індексу 1 є за умови, коли немає проміжного імпортного входу для виробництва кінцевого продукту, тобто можна сказати, що країна не достатньо включена у діяльність міжнародної виробничої мережі.

Збутові мережі в електронній промисловості мають глобальний характер, оскільки висока модульність дозволяє розміщувати виробництво на доволі великих відстанях у випадках, коли транспортні витрати є невеликими. Координація циклів виробництва в різних країнах значною мірою здійснюється через інтернет, дозволяючи проводити розподіл та моніторинг інформації. Міжнародні виробничі мережі у галузі електроніки характеризуються величезною кількістю стадій, що беруть участь у виробництві електронних виробів. Більшість провідних компаній у галузі електроніки знаходяться в розвинених країнах Європи, а також в Японії і США. Нещодавно Корея приєдналася до цієї групи. Країни, що розвиваються, більше представлені одним виробником. Деякі компанії, такі як Acer і Huawei, успішно освоїли весь ланцюг створення доданої вартості від OEM до оригінального виробника бренду, у той час як іншим комп'ютерним виробникам з китайського Тайбея не вдалося цього досягнути. Такі малі країни, як Угорщина, Чеська Республіка, Словаччина, Ірландія та інші імпортували велику кількість проміжних товарів для фінального складання (рис. 9.7, 9.8)⁶. Чим більша участь таких країн, як Фінляндія і Японія, тим більше обумовлений їх експорт проміжних стадій у контрактне виробництво країни.

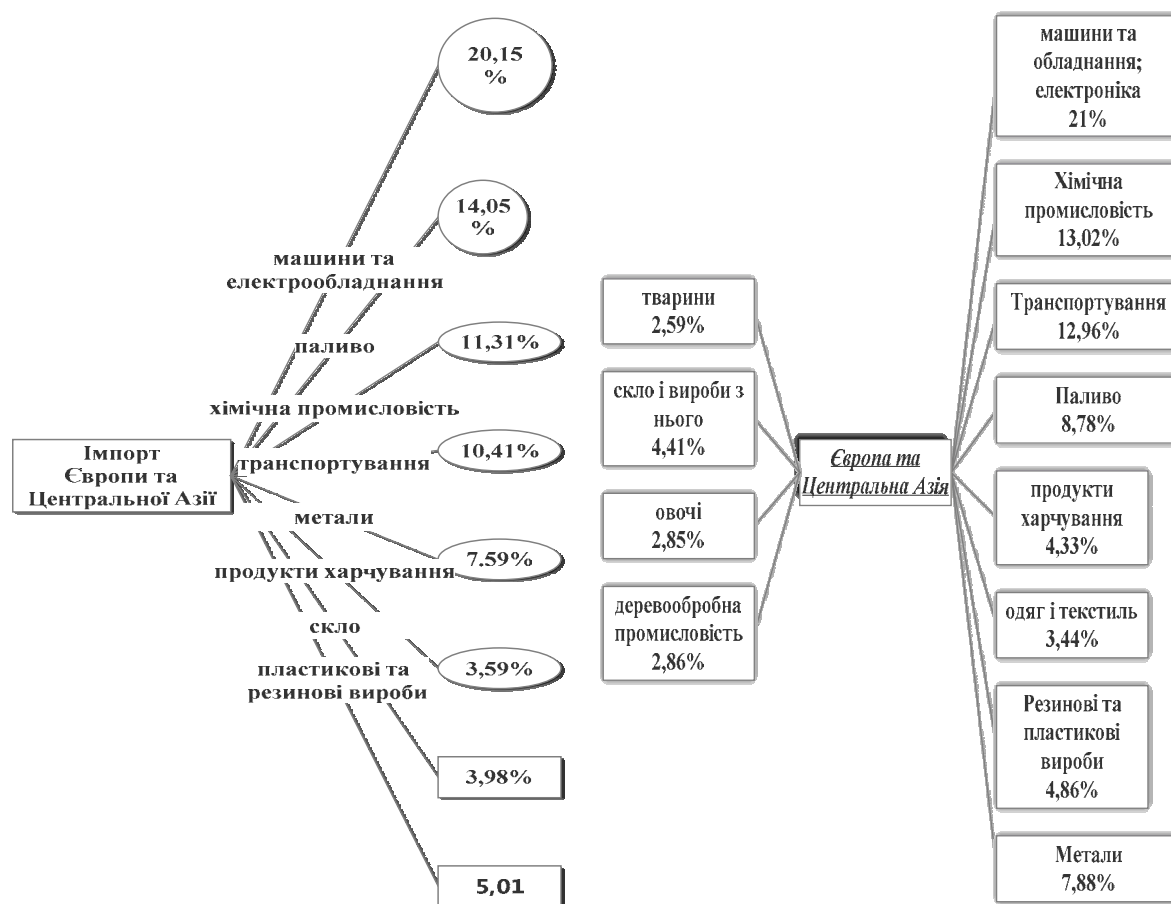


Рис. 9.8. Схеми входу у міжнародні виробничі мережі Європи та Центральної Азії, 2015

Примітка: Побудовано автором на основі: UNCTAD statistics [Electronic resource]: [World Wide Web]. – Electronic resource. – 2015. – Mode of access : http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?IF_ActivePath=P,15912.

Варто зазначити, що 2000–2012 рр. – це період із значним прискоренням регіональної інтеграції: створення (1999) і збільшення (2001, 2007, 2008, 2009, 2011) єврони, вступу Китаю у СОТ (2001 р.), і розширення ЄС на Схід та Центральну Європу в 2004 р. і 2007 р. Рис. 9.9 підтверджує, що протягом 2000-х років міжнародні обміни автозапчастин різко зросли.

Розширення міжнародних виробничих мереж обумовлене трьома взаємодоповнюючими факторами:

⁶ Charles Bohan. Automobile Corporate Networks in Europe: Sectoral specialization of Central and Eastern European Cities [Electronic resource] / Charles Bohan // Electronic data. – [Charles Bohan : University of Lausanne, Switzerland. – 2015]. – Mode of access : http://www.unil.ch/igu-urban/files/live/sites/igu-urban/files/Young%20Scholar_2015/Bohan%20Ch_2015.pdf; Dicken, P. Global Shift : Mapping the Changing Contours of the World Economy [Electronic resource] / Dicken, P. // Electronic data. – [The Guilford Press. – 2011]. – 6th ed. – 607 p. – Mode of access : <http://iss.ecnu.edu.cn/library/Global%20Shift%202011.pdf>.

- по-перше, швидкий розвиток технологій та застосування їх у виробництві дали змогу зробити виробничий та збутовий ланцюг портативним із дрібними компонентами;
- по-друге, технологічні інновації у сфері ІКТ та транспорті збільшили швидкість, ефективність і економічність координації географічно віддалених фрагментів;
- по-третє, лібералізація, яка сприяє припливу прямих іноземних інвестицій.

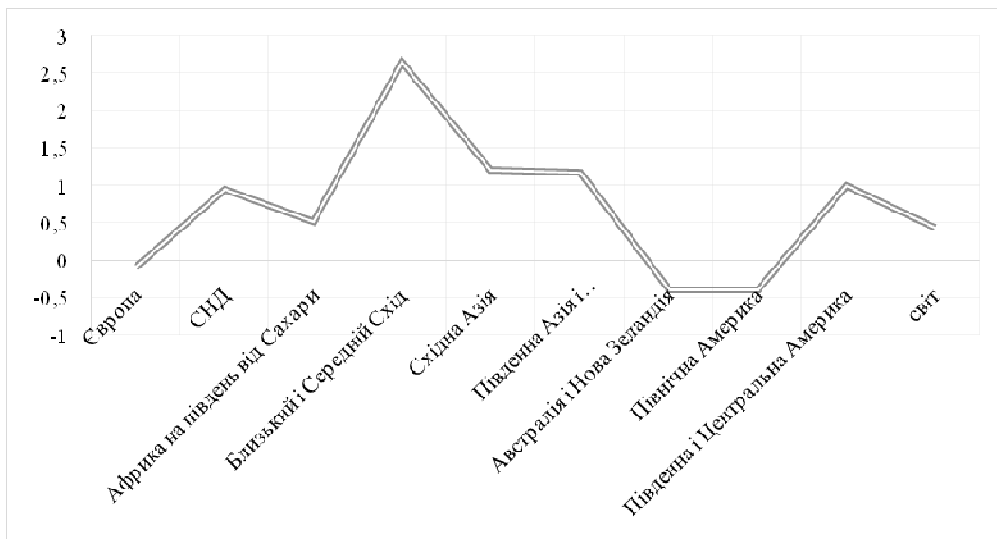


Рис. 9.9. Частка зростання кількості вироблених автомобілів за регіонами, 2000 і 2012 роки

Примітка. Побудовано автором на основі Organisation Internationale des Constructeurs d'Automobiles (OICA) [Electronic resource]: [World Wide Web]. – Electronic resource. – Paris, 2012–2013. – Mode of access : <http://www.oica.net/>.

9.3. Міжнародні виробничі мережі як прояв соціальної гуманізації глобальної економіки

«Sustainability and Profitability are not just juxtaposed... Get out of this mindset of juxtaposition. The interest of shareholders (more profit) and poor people (lower prices) are aligned!»⁷

Глобалізація виробництва спричинила суттєві зрушення в питаннях зайнятості створенню нових робочих місць. Проте в середині МВМ робочі місця не лише створюються, а й скорочуються. Розуміння того, чому кожна функція (стадія) знаходиться в певному місці, дозволяє частково пояснити зміни в економічній діяльності та зайнятості.

Міжнародні виробничі мережі тісно пов'язані з типом і якістю робочих місць. Та поряд з очевидними перевагами є ряд недоліків у питаннях зайнятості в процесі функціонування міжнародних виробничих мереж. За останні кілька років тисячі робітників в Бангладеші загинули в руйнівних пожежах на заводах, які виробляли для великих підприємств роздрібною торгівлі в США та Європі, і більшість з цих працівників заробляли менше, ніж 50 фунтів на місяць. Варто також зазначити, що велика кількість працівників у недорогих трудомістких галузях промисловості в країнах, що розвиваються і більшість тих, які загинули в заводських пожежах, були жінки. Тому питання щодо зайнятості жінок та оплати їх праці є надзвичайно актуальним у розвитку міжнародних виробничих мереж.

Глобальні виробничі мережі відіграють важливу роль у позиціонуванні глобальних ритейлерів. Затримки в постачанні призводять до подовжених робочих годин на швейних фабриках. Заробітна плата також прямо пов'язана з ціновим тиском з боку ритейлерів на своїх постачальників. Національні уряди залишаються ключовими гравцями у мережах, особливо в країнах, що розвиваються, де можливості держави, як правило, слабші і не здатні достатньо захистити своїх учасників мережі. Це явище визначають поняттям «дефіцит управління». Відповіддю на це стало так зване «приватне управління» глобальними моніторинговими фірмами на основі кодексів поведінки.

⁷ П. Полман – головний виконавчий директор компанії Юнілевер (Unilever).

Міжнародні виробничі мережі є процесами, з яких природні ресурси, трансформовані в продукти, утилізуються після використання. Таким чином, вони тісно пов'язані з навколишнім середовищем. Подібно обговорення навколо умов праці, вони відображають те, як людство сприймає цінність навколишнього середовища. У багатьох промислових зонах нині доволі високий рівень забруднення. Для прикладу можна розглянути швейну промисловість Йорданії та Єгипту, які працюють на експорт у США. Ці дві країни підписали торгову угоду із США, що дозволяє їм експортувати без сплати мита. В результаті цього ряд азіатських компаній, особливо в Йорданії, і тисячі робітників з Бангладешу, Шрі-Ланки, Китаю, Індії та інших азіатських країн мігрували переважно в Йорданію, щоби працювати на швейних фабриках. Так, наприклад, компанія Anthony Textiles як одна з найбільших китайських компаній, яка залучила Йорданію у свою мережу, має загалом 5000 працівників у всьому світі, з яких в Йорданії працює 1000; Togo Global має загалом 15000 працівників у всьому світі, а в Йорданії залучено 2500 осіб; Holmes Worldwide – 14000 зайнятих, і в Йорданії 3600; Fibre Textiles відповідно 5000 і 1600⁸.

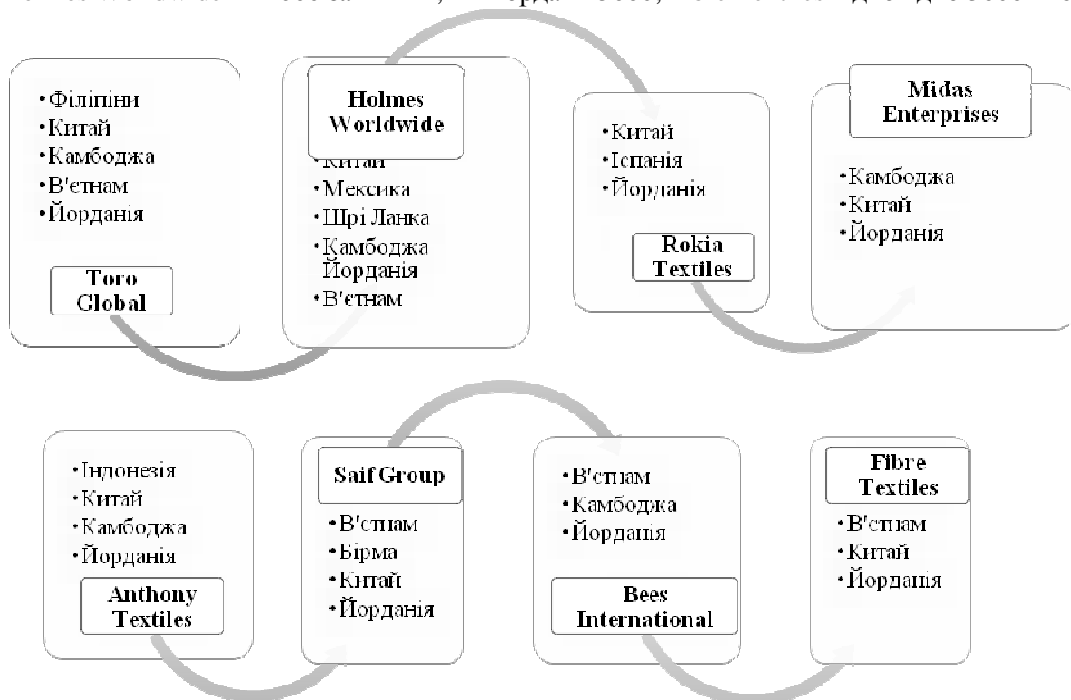


Рис. 9.10. Схема міжнародної виробничої мережі легкої промисловості найбільших китайських фірм із залученням Йорданії, 2013 р.

Примітка. Побудовано автором на основі: Azmeh, Shamel, Nadvi, Khalid. «Greater Chinese» global production networks in the Middle East: the rise of the Jordanian garment industry. [Electronic resource] / Azmeh, Shamel // Electronic data. – [Azmeh, Shamel, Nadvi, Khalid: Development and Change, 2013]. – Vol. 44, Issue 6. – P. 1317–1340, Nov. 2013. – Mode of access : <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/dech.12065/abstract>.

Можна сказати, що екологічний тиск усередині Європи знижується частково через надання переваги виробництву екологічно чистої продукції, що перемістились на інші території видобутку ресурсів, і виготовлення багатьох проміжних та кінцевих товарів.

Багато глобальних корпорацій сьогодні ведуть боротьбу на розвинутих ринках у країнах-ядрах їх виробничих мереж за основні групи клієнтів, де можливості зростання, здається, обмежені, і з надзвичайно жорсткою конкуренцією. Тому вони намагаються стати більш успішними на нових ринках країн, що розвиваються, з новими послугами, продуктами та бізнес-моделями, переважно розвиваючи нові клієнтські ніші в нижніх сегментах міжнародних виробничих мереж. Ці компанії використовують корпоративні стратегії соціального впливу з метою створення або розробки соціальних інновацій дружніх до еко-системи, яка може створити більш сприятливі умови для бізнес-стратегій у довгостроковій перспективі. Результатами такої діяльності є поліпшення якості життя або купівельної спроможності певних груп клієнтів, покращення умов праці (табл. 9.2). Компанії прийшли до висновку, що успішне введення нових сегментів ринку вимагає більш широкого еко-системного підходу. Кожен учасник мережі є необхідним для ряду поточних питань, тобто потрібні партнери, які знають місцеві умови з метою зниження ризику.

⁸ Azmeh, Shamel, Nadvi, Khalid. «Greater Chinese» global production networks in the Middle East: the rise of the Jordanian garment industry. [Electronic resource] / Azmeh, Shamel // Electronic data. – [Azmeh, Shamel, Nadvi, Khalid: Development and Change, 2013]. – Vol. 44, Issue 6, p. 1317–1340, Nov. 2013. – Mode of access : <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/dech.12065/abstract>.

Учасник міжнародної виробничої мережі	Позитивні економічні ефекти	Позитивні соціальні ефекти
	Зростання продуктивності праці	Зростання зарплати
	Зростання доданої вартості	Зростання зайнятості
	Зростання експорту	Покращені стандарти праці
	Зростання інтенсивності залучення капіталу	Дружня еко-система
	Зростання зайнятості кваліфікованої робочої сили	Створення нових робочих місць
	Зростання експорту із використанням кваліфікованої робочої сили	Позиціонування споживача

Примітка. Побудовано автором на основі: UNCTAD World Investment Report 2014: Global Value Chains: Investment and Trade for Development. [Electronic resource] : [World Wide Web]. – Electronic resource. – 2013–2014. – Mode of access : <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=588>.

Соціальна модернізація (в сенсі вищої оплати або трудових норм), як правило, пов'язана з підвищенням виробничих витрат. Важливим аспектом соціальної модернізації є гендерна рівність. Ряд досліджень підтверджують, що глобалізація (розширення торгівлі) призвела до зростаючої участі жіночої робочої сили порівняно з чоловіками. Відбувся процес «defeminization» праці в обробній промисловості в країнах Східної Азії і триваючої фемінізації в Латинській Америці, зокрема для промислової модернізації. Із зростаючою участю азіатських фірм у міжнародних виробничих мережах, зокрема, що стосується технологічних галузей, інтенсивність залучення жіночої праці впала⁹. Це пов'язується із невідповідністю навичок та подальшого поділу кваліфікаційних рівнів.

9.4. Місце України в сучасних міжнародних виробничих мережах

У середині літа 2015 р. майже всі великі корпорації перестали імпортувати в Україну продукцію своїх російських підприємств. Наприклад, шоколадні батончики KitKat, які «Nestlé Україна» поставляла з Пермі, тепер завозять із Болгарії, а каву Nescafé та корми для кішок і собак Purina One, Pro Plan, Friskies – з Угорщини. Чіпси Lay's, які PepsiCo завозила частково з РФ, а частково – з Польщі, тепер постачають виключно з Польщі, а соки ТМ «Агуша» розливають у Херсонській області. Компанія Unilever сьогодні виробляє в Україні близько 10 видів соусів і кетчупів Calvé, а також шампуні ТМ «Чистая линия». Ці та інші товари донедавна виготовляли на російських потужностях компаній-виробників. Багато компаній, які мають виробництво на території РФ, щоб зберегти продажі в Україні, переносять виробництво в Україну і в країни Східної Європи¹⁰.

Про будівництво в Україні нових заводів або цехів не йдеться – запевняють у транснаціональних компаніях. Поки що виробничі потужності наявних фабрик Mars повністю покривають потреби українського ринку в продуктах. Наразі можна говорити лише про розміщення частини виробництва на вже працюючих в Україні аналогічних підприємствах. Так, у січні поточного року Unilever почала випуск шампунів і бальзамів-ополіскувачів для волосся під ТМ «Чиста лінія» на потужностях ужгородського «Інтерфром». Через місяць компанія заявила про початок випуску майонезів і соусів під ТМ Calvé на заводі компанії «Чумак» у Каховці Херсонської області. Також на одному з херсонських заводів PepsiCo з липня виробляє соки під ТМ «Агуша»¹¹.

Враховуючи те, що Україна володіє достатнім стратегічним потенціалом для участі у міжнародних виробничих мережах, то для виокремлення специфіки формування її мотиваційної основи та визначення векторних пріоритетів такого співробітництва пропонується розглянути мотиваційну основу для співробітництва в рамках *стратегічного, пріоритетного та потенційного партнерства* відповідно для кожної галузі.

Так, у *легкій промисловості* стратегічним партнерами для України визначено Італію. Спільним чинником, що впливає на формування їх зацікавленості у розвитку двостороннього співробітництва, ідентифіковано «продуктивність паці» та «витрати на робочу силу». Тому мотиваційна основа їх міжна-

⁹ Environmental indicator report 2014. Environmental impacts of production-consumption systems in Europe [Electronic resource]: [World Wide Web]. – Electronic resource. – 2014. – Mode of access : <http://www.eea.europa.eu/publications/environmental-indicator-report-2014>.

¹⁰ Україна потребує інвестицій у глибоку переробку і збільшення виробничих потужностей в АПК [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://fru.org.ua/ua/events/business-events/1783-ukraina-potrebuie-investitsii-u-hlybynnu-pererobku-i-zbilshennia-vyrobnychkh-potuzhnostei-v-apk>.

¹¹ Not made in Russia: як транснаціональні компанії розгортають виробництво в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://forbes.net.ua/ua/magazine/forbes/1401227-not-made-in-russia-yak-transnacionalni-kompaniyi-rozhortayut-virobnictvo-v-ukrayini>.

родної співпраці насамперед ґрунтується на взаємній зацікавленості сторін щодо включення нових підприємств у мережу і формування нового ланцюга створення доданої вартості, який дозволить знизити витрати на робочу силу. Враховуючи це, вважаємо, що найбільш перспективною за таких умов формою співпраці є включення в корпоративні мережі Італії підприємств легкої промисловості України. Так, обидві сторони отримують додаткові переваги щодо використання синергетичного ефекту взаємодії у результаті: а) активізації міжфірмових фінансових потоків, включаючи потоки капіталу; б) міграції технологій для ефективнішого здійснення їх діяльності (у формі філії, дочірнього підприємства або асоційованого). Окрім того, орієнтація Італії на якісні показники («витрати на робочу силу» та «продуктивність праці») створює мотиваційну основу для використання такої форми організації міжнародного співробітництва, як виробнича кооперація.

Підсумовуючи вищевикладене, варто зазначити, що економічна мотивація обох сторін характеризується достатньо високим рівнем інтегрованості інтересів та гнучкості використовуваних організаційних структур, за яких доцільним буде використання найрізноманітніших форм міжнародної співпраці. Вибір однієї з них більшою мірою залежатиме від політичних чинників, включаючи узгодженість нормативно-правового середовища країн і, відповідно, можливість використання певної організаційної форми співробітництва.

Як пріоритетний партнер України для підприємств легкої промисловості визначено Нідерланди, які зацікавлені в зменшенні витрат на робочу силу та підвищенні продуктивності праці. Оскільки ця країна в цій галузі виявляє вузьку мотиваційну основу, що формується під впливом лише одного фактора – робочої сили, спостерігається асиметрія інтересів країн-партнерів. Певна їх гармонізація можлива через пролонгацію зв'язків та залежностей, за якої:

1) залучення якісної кваліфікованої робочої сили (інтереси Нідерландів) відбуватиметься на території України і супроводжуватиметься створенням додаткових робочих місць (інтереси України);

2) підвищення продуктивності праці (інтереси Нідерландів) стане результатом впровадження передових технологій із відповідним залученням іноземного капіталу в рамках вже існуючих чи новостворених підприємств (інтереси України).

Враховуючи особливості гармонізації інтересів нашої держави і Нідерландів, найбільш прийнятною, на нашу думку, організаційною формою міжнародного співробітництва для них є спільні підприємства з більшою часткою іноземного капіталу, включаючи новітні технології.

Потенційним партнером у запропонованій моделі ідентифіковано Португалію. Вузька мотиваційна основа співробітництва значно обмежує можливості сторін щодо гармонізації їх економічних інтересів. Тому пропонуємо для застосування форми міжнародного співробітництва, які дозволять обом країнам сформулювати додаткову зацікавленість для отримання синергійних ефектів від об'єднання економічних потенціалів підприємств, зокрема обмін досвідом, формування спільних логістичних мереж, а в перспективі – перенесення працездатних частин виробничого процесу на підприємства України, тощо. Враховуючи це, потенційними формами співробітництва на цьому етапі буде ділове партнерство або узгодження чи спільна організація експортно-імпоротної діяльності.

Таблиця 9.3

**Мотиваційні основи співробітництва України
в рамках міжнародних виробничих мереж легкої промисловості Європи**

Вид партнерства	Країна-партнер	Форма міжнародного співробітництва
Стратегічне	Італія	<ul style="list-style-type: none"> включення в корпоративні мережі підприємств країни виробнича кооперація
Пріоритетне	Нідерланди Португалія Австрія	<ul style="list-style-type: none"> спільні підприємства з більшою часткою іноземного капіталу, включаючи новітні технології
Потенційне	Польща Естонія Чехія	<ul style="list-style-type: none"> обмін досвідом формування спільних логістичних мереж
	Угорщина Словаччина	<ul style="list-style-type: none"> ділове партнерство або узгодження чи спільна організація експортно-імпоротної діяльності

Примітка. Склала автор на основі: Zvarych I. International Production Chains in Europe: position of Ukraine // Local Production Systems: Analysis and Forecasting of Regional Economic Development / ed. by A. S. Novoselov and V. E. Seliverstov. – Novosibirsk, Sofia, Lodz, Banska Bystrica, Ternopil, 2015. – 362 p.

У коксохімічній промисловості виділяється низка головних чинників розвитку, що створює достатньо хороші передумови для узгодження інтересів та гармонізації відповідної їм мотиваційної основи

міжнародного співробітництва. Так, Словенія та Словаччина віднесені до стратегічних партнерів України з огляду на можливість формування мотиваційної основи співробітництва з використанням спільності інтересів у поширенні існуючої мережі за рахунок орієнтації на спільний чинник – продуктивність праці, спрямовуючи на підвищення ефективності виробництва. Створення робочих місць зазвичай супроводжується переміщенням технологій, що сприятиме підвищенню продуктивності праці. Тому подальший розвиток такої співпраці сприятиме отриманню динамічних ефектів для обох сторін. Відповідно для цього збільшується та підсилюється базисна мотиваційна основа, розширюючи перелік потенційних форм міжнародного співробітництва.

Враховуючи вищевикладене, обґрунтовується економічна доцільність використання: 1) на початкових етапах – виробничої кооперації з окремими підприємствами цих країн та створення спільних підприємств; 2) у перспективі – включення українських підприємств у загальноєвропейську мережу загалом. Усі ці організаційні форми можна розглядати як результат поглиблення інтеграційного співробітництва, що поглиблює міжнародний розподіл праці, дає змогу вирішувати проблеми партнерів, а це передбачає поширення технологічних впроваджень. Звертається увага на необхідність узгодження інтересів країн-партнерів у контексті проблематики існуючого нормативно-правового середовища їх діяльності.

Італія, Великобританія, Австрія, Швеція позиціоновані як пріоритетні партнери України з огляду на збіг їх зацікавленості у збільшенні кількості підприємств цієї галузі. Ширший доступ до ринків капіталу сформував економічні передумови для доступу цих країн до глобальних ринків продукту і проведення трансформацій, які супроводжуються високим інвестиційним попитом та імпортом виробничих технологій. Враховуючи це, перспективи співробітництва України з ними в рамках виробничої кооперації чи міжнародних мереж можуть бути перенесені на достатньо віддалений період. Тому найбільш доступними стають найпростіші форми міжнародного співробітництва на основі узгодження інтересів та об'єднання зусиль при просуванні товару на зовнішні ринки.

Чехія, Бельгія, Данія, Фінляндія та Угорщина розглядаються як потенційні партнери України, оскільки вони зацікавлені у якісному показнику виробництва – продуктивність праці та сформовані в одну кластерну групу паралельно до групи за участю України. Наша держава на цьому етапі не може забезпечити реалізацію цих інтересів країн-партнерів. Тому в такому разі можливе ділове партнерство у довгостроковій перспективі, що переходитиме у глибшу форму – виробничу кооперацію як форму організації міжнародного співробітництва.

Таблиця 9.4

**Мотиваційні основи співробітництва України
в рамках міжнародних виробничих мереж коксохімічної промисловості Європи**

Вид партнерства	Країна-партнер	Форма міжнародного співробітництва
Стратегічне	Словенія Словаччина	<ul style="list-style-type: none"> виробничої кооперації з окремими підприємствами даних країн та створення спільних підприємств включення в міжнародні корпораційні мережі підприємств даних країн виробнича кооперація
Пріоритетне	Італія Великобританія Австрія Швеція	<ul style="list-style-type: none"> найпростіші форми міжнародного співробітництва на основі узгодження інтересів та об'єднання зусиль при просуванні товару на зовнішні ринки
Потенційне	Чехія Бельгія Данія Фінляндія Угорщина	<ul style="list-style-type: none"> ділове партнерство або узгодження чи спільна організація експортно-імпоротної діяльності

Примітка. Склала автор на основі: Zvarych I. International Production Chains in Europe: position of Ukraine // Local Production Systems: Analysis and Forecasting of Regional Economic Development / ed. by A. S. Novoselov and V. E. Seliverstov. – Novosibirsk, Sofia, Lodz, Banska Bystrica, Ternopil, 2015. – 362 p.

Деревообробна промисловість характеризується розгалуженою міжнародною виробничою мережею, що передбачає широкий спектр форм співробітництва, шляхів налагодження спільних інтересів та спрямування на задоволення інтересів обох сторін з мінімальними витратами. Так, Франція та Італія ідентифікуються як стратегічні партнери для України за умови сумісництва системи мотивацій обох партнерів. В такому разі вони можуть бути абсолютним стратегічними партнерами для України і навпаки, оскільки обоє позиціонують чинник «індекс локалізації», «продуктивність праці» та «витрати на роботу

силу» як важливі при формуванні виробничих мереж. Хочемо відмітити, що в цьому випадку країни зацікавлені в одному напрямку. Це підтверджує «індекс локалізації», який свідчить про спеціалізацію країни в даній промисловості та забезпеченість кадрами відповідної кваліфікації. Тому такі рівноцінні умови створюють підґрунтя до рівноцінних партнерських відносин, в даному випадку виробничої кооперації.

У такому разі можна розглядати доцільність використання таких форм міжнародного економічного співробітництва:

1) утворення виробничої кооперації та організація спільних підприємств за рахунок можливої конфігурації чинників, що створює мотиваційну базу для такої форми співробітництва;

2) подальша, глибша інтеграція – це включення українських підприємств деревообробної промисловості у корпоративні мережі названих країн.

Такий широкий вибір форм співробітництва посилює потоки капіталу, технологічного забезпечення та інші переваги насамперед для України.

Чехія, Швеція, Португалія та Нідерланди ідентифіковані як пріоритетні партнери оскільки разом з Україною входять у ланцюг створення доданої вартості є визначальним для участі у міжнародній виробничій мережі деревообробної промисловості. В такому разі можна розглядати такі варіанти економічного співробітництва, що базується на вище описаній мотиваційній основі:

1) можливість створення спільних підприємств як вищої форми інтеграційного поглиблення співпраці. Таким чином, можна очікувати на хороший доступ до фінансових ринків, зокрема на приплив іноземних інвестицій, що в свою чергу стимулює потік виробничих технологій;

2) по-друге, включення українських підприємств у європейські корпоративні мережі, що розширить межі ринку шляхом такого просування товару до споживача.

Окрім вище названих країн до потенційних партнерів віднесено Австрію, Францію, Фінляндію, Ірландію, Данію та Великобританію. Ці країни формують основу міжнародного співробітництва з Україною за рахунок мотиваційної системи, що складається з одного чинника – «витрати на робочу силу». За наявних конкурентних переваг України така мотиваційна основа зводить її в ряд потенційного партнера для цих країн, виділяючи такі форми міжнародного співробітництва – перспектива ділового партнерства довгостроковій перспективі їх розвитку.

Таблиця 9.5

**Мотиваційні основи співробітництва України
в рамках міжнародних виробничих мереж деревообробної промисловості Європи**

Вид партнерства	Країна-партнер	Форма міжнародного співробітництва
Стратегічне	Франція Іспанія	<ul style="list-style-type: none"> виробнича кооперація спільні підприємства
Пріоритетне	Чехія Швеція Португалія Нідерланди	<ul style="list-style-type: none"> спільні підприємства включення українських підприємств у європейські виробничі мережі
Потенційне	Австрія Франція Фінляндія Ірландія Данія Великобританія	<ul style="list-style-type: none"> ділове партнерство або узгодження чи спільна організація експортно-імпоротної діяльності

Примітка. Склала автор на основі: Zvarych I. International Production Chains in Europe: position of Ukraine // Local Production Systems: Analysis and Forecasting of Regional Economic Development / ed. by A. S. Novoselov and V. E. Seliverstov. – Novosibirsk, Sofia, Lodz, Banska Bystrica, Ternopil, 2015. – 362 p.

Для міжнародної виробничої мережі з *виробництва гумових та пластикових виробів* характерний набір партнерів, що відслідковується і в інших галузях. У такому разі Словаччина, Литва, Естонія, Латвія, Угорщина та Україна мають спільну мотиваційну основу у чинниках «продуктивність праці», «витрати на робочу силу», «індекс локалізації». Це можна розглядати як основу для рівнопартнерських відносин, що розширює можливості України до таких форм міжнародного економічного співробітництва:

1) включення українських підприємств у корпоративні мережі Європи загалом за галуззю, що поглиблює міжнародний розподіл праці у виробництві інших неметалевих мінеральних виробів, дозволяє вирішувати існуючі проблеми партнерів, частково за рахунок поширення технологічних впроваджень.

Водночас звертається увага на необхідність узгодження інтересів країн-партнерів у контексті існуючого нормативно-правового середовища їх діяльності;

2) іншим варіантом можна розглядати форму виробничої кооперації, як більш рівноправних партнерів. На сьогодні виробничу кооперацію визначають як основу сучасних світогосподарських відносин, прискорювачем розвитку країн-партнерів, що виявляється у різних видах угод типу ліцензійних та компенсаційних;

3) можливість створення спільних підприємств як вищої форми інтеграційного поглиблення співпраці. Таким чином можна очікувати на хороший доступ до фінансових ринків, зокрема на приплив іноземних інвестицій, що в свою чергу стимулює потік виробничих технологій. Крім того, досягається «ефект масштабу» при забезпеченості ринкової ефективності;

4) включення українських підприємств у європейські корпоративні мережі, що розширить межі ринку шляхом такого просування товару до споживача;

5) оскільки виробнича кооперація спрямована на доволі широкий спектр дії, то ми маємо на увазі його вузьку орієнтацією виключно на виробничу діяльність у рамках міжнародних виробничих мереж.

Таблиця 9.6

**Мотиваційні основи співробітництва України
в рамках міжнародних виробничих мереж гумових та пластикових виробів Європи**

Вид партнерства	Країна-партнер	Форма міжнародного співробітництва
Стратегічне	Словаччина Литва Латвія Естонія Угорщина	<ul style="list-style-type: none"> • виробнича кооперація • включення українських підприємств у виробничі мережі Європи • виробнича кооперація • включення українських підприємств у корпоративні мережі • створення спільних підприємств
Пріоритетне	Португалія Угорщина Чехія	<ul style="list-style-type: none"> • включення українських підприємств у корпоративні мережі • створення спільних підприємств
Потенційне	Австрія Данія Великобританія Нідерланди Німеччина Франція Швеція Бельгія	<ul style="list-style-type: none"> • ділове партнерство або узгодження чи спільна організація експортно-імпоротної діяльності • виробнича кооперація

Примітка. Склала автор на основі: Zvorych I. International Production Chains in Europe: position of Ukraine // Local Production Systems: Analysis and Forecasting of Regional Economic Development / ed. by A. S. Novoselov and V. E. Seliverstov. – Novosibirsk, Sofia, Lodz, Banska Bystrica, Ternopil, 2015. – 362 p.

Чехія, Португалія, Угорщина розглядаються як пріоритетні партнери України, оскільки зацікавлені у якісному показнику виробництва – доданій вартості. Україна на сучасному етапі не може забезпечити якісну реалізацію таких інтересів партнера, тому в такому разі можливе ділове партнерство у довгостроковій перспективі, що переходитиме у глибшу форму – виробничу кооперацію як форму організації міжнародного співробітництва.

Розділ 10

ІНФРАСТРУКТУРНІ НОВАЦІЇ НА РЕГІОНАЛЬНИХ ЕНЕРГЕТИЧНИХ РИНКАХ ЄВРОПИ

10.1. Регіональні ініціативи енергетичного ринку ЄС

Сьогодні енергетичні ринки піддаються глибоким трансформаційним змінам, що кидають виклик традиційній моделі їх функціонування. Поєднання технологічних, економічних, нормативних, екологічних і соціальних факторів призводить до зменшення викидів вуглецю, впровадження «розумних» цифрових електричних систем та появи нових гравців на ринку. Нова структура сучасних енергетичних ринків характеризується складністю, взаємопов'язаністю та інтегрованістю.

Електроенергетичний сектор переживає безпрецедентний перехідний період. У минулому він забезпечував доступною, безпечною і надійною електроенергією за рахунок залучення інвесторів з низьким рівнем ризику та стабільного прибутку. В останнє десятиліття спостерігається суттєве зниження вартості відновлюваних технологій, що у поєднанні з використанням нових джерел видобутку природного газу створили передумови для підвищення енергетичної безпеки та зниження залежності від імпортного палива.

Країни, що входять в Організацію економічного співробітництва та розвитку, вклали значні інвестиційні ресурси для досягнення цієї мети, витративши \$ 3 трлн. на будівництво нових електростанцій (як традиційних, так і на відновлюваних джерелах енергії), створивши інфраструктуру передачі та розподілу електроенергії, а також заходів з підвищення енергоефективності. Ці інвестиції допомогли знизити інтенсивність викидів вуглецю на одиницю виробленої енергії на 1% на рік і підвищити енергетичну безпеку шляхом скорочення імпорту палива на 4%¹.

Європейський Союз, окрім вищезазначених інвестиційних програм, протягом останніх 10 років активно працює над реалізацією масштабного проекту зі створення Єдиного енергетичного європейського ринку.

Так, зарубіжні вчені М. Каран та Г. Каздаглі зазначають, що на сьогодні європейські ринки електроенергії та газу поділені на різні регіональні ініціативи та рухаються до регіональної сегментації (табл. 10.1)². Перехід до регіонального характеру енергетичного ринку європейські політики, пояснюють полегшенням керівництва ними в майбутньому.

Таблиця 10.1

Електричні та газові регіональні ініціативи ЄС

Регіони	Країни
<i>Регіональна ініціатива електроенергії</i>	
Центрально-Західний	Бельгія, Франція, Німеччина, Люксембург та Нідерланди
Центрально-Східний	Австрія, Чехія, Німеччина, Угорщина, Польща, Словаччина та Словенія
Центрально-Південний	Італія, Австрії, Франції, Німеччини, Греції та Словенії
Північний	Данія, Фінляндія, Німеччина, Норвегія, Польща і Швеція
Південно-Західний	Іспанія, Франція і Португалія
Балтійський	Латвія, Естонія і Литва
Франція – Великобританія – Ірландія	Франція, Ірландія і Великобританія
<i>Регіональна газова ініціатива</i>	
Північно-Західний	Нідерланди, Бельгія, Данія, Франція, Німеччина, Ірландія, Швеція та Сполучене Королівство
Південний	Іспанія, Франція і Португалія
Південно-Східний	Австрія, Італія, Болгарія, Чехія, Греція, Угорщина, Польща, Румунія, Словаччина та Словенія

¹ The Future of Electricity. Attracting investment to build tomorrow's electricity sector. January 2015. World Economic Forum. с. 7.

² Karan M. The Development of Energy Markets in Europe / M. Karan, H. Kazdagli // Financial Aspects in Energy. A European Perspective. – 2011. – 231 p. – P. 15.

Регіональний підхід до поділу ринку краще враховує регіональні особливості та дозволяє крок за кроком йти у напрямку розвитку інтегрованого європейського енергетичного ринку.

Слід зазначити, що на відміну від вихідної регіональної стратегії ЄС, відбулося її дублювання країн у різних регіонах. На практиці доведено, що країни, залучені в більш ніж одному регіоні, можуть бути не однаковою мірою задіяні в інших регіонах³.

Ринок електроенергії є провідним в енергетичному секторі ЄС. Визнавши сім регіональних ініціатив у сфері електроенергії на європейському ринку електроенергії, одночасно можна спостерігати поділ на три великих регіональних групи: скандинавські країни, країни континентальної Європи та Великобританія. Ці ринки відрізняються історичним досвідом та регіональними особливостями⁴.

Варто зазначити, що розвиток спотового ринку на основні енергоресурси, в тому числі на електроенергію, відбувався через його вертикальну організацію. Спотові ринки доповнилися біржовими сегментами із введенням в обіг енергетичних похідних фінансових інструментів. На сьогодні структура енергетичних ринків Європи є доволі складною. Існує більше півтора десятка енергетичних бірж, більшість з яких пропонують торгівлю як спотовими, так і ф'ючерсними контрактами. Деякі з них поширюють свою діяльність за межі національних кордонів⁵.

Останні дослідження показують, що у Великобританії енергетичний ринок є найбільш конкурентоспроможним, оскільки повністю перейшов від монополії до ринку чистої конкуренції. Енергетична біржа APX-ENDEX була однією з найбільших енергетичних бірж, на якій активно здійснюється торгівля спотовими і ф'ючерсними контрактами на електроенергію та природного газу у Нідерландах, Великобританії та Бельгії.

Однак у 2013 р. із APX-ENDEX виокремилися енергетична біржа APX як біржа газу та біржа енергетичних деривативів – ICE Endex.

Рівень участі споживачів Великобританії на ринку енергоресурсів є одним з найвищих серед інших роздрібних ринків електроенергії у світі. Частота перемикання є одним з показників ступеня конкуренції (рис. 10.1)⁶.

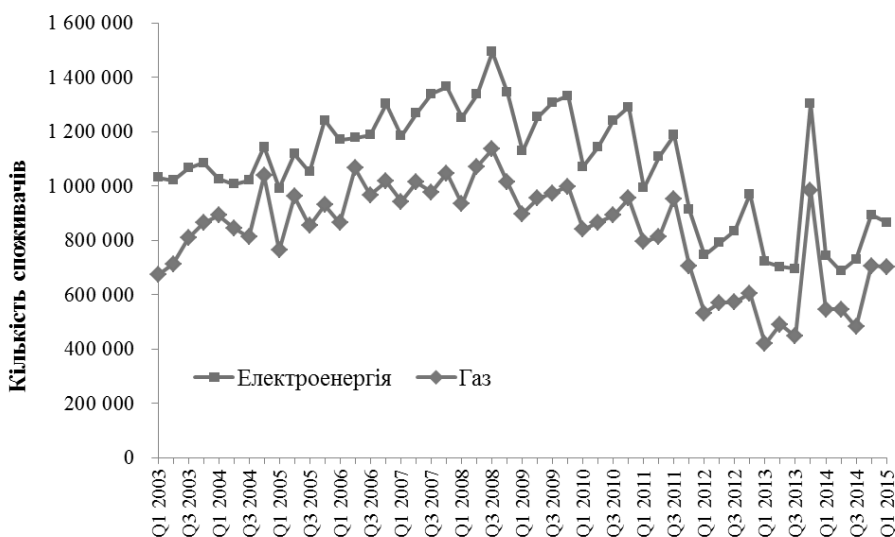


Рис. 10.1. Показники частоти перемикання на ринку газу та електроенергії у Великобританії

Незважаючи на існуючі цінові відмінності різних постачальників та потенційно великі заощадження від перемикання, з 2008 р. показник частоти перемикання демонстрував спадний тренд. Ця тенденція частково пояснюється зменшенням активності продажів серед найбільших постачальників енергії, а також зростанням числа клієнтів, які змінюють тарифи або методи оплати в одного постачальника⁷.

³ Karan M. The Development of Energy Markets in Europe / M. Karan, H. Kazdagli // Financial Aspects in Energy. A European Perspective. – 2011. – 231 p. – P. 15.

⁴ Там само. – P. 16.

⁵ Полікевич Н. І. Роль енергетичних бірж на європейському енергетичному ринку / Н. І. Полікевич // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Вип. 5, ч. 1. – С. 99–104. – (Серія: «Економічні науки»).

⁶ Quarterly domestic energy switching statistics [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/quarterly-domestic-energy-switching-statistics>.

⁷ State of the Market Assessment [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.ofgem.gov.uk/ofgem-publications/86804/assessmentdocumentpublished.pdf>.

Скандинавський енергетичний ринок створений шляхом інтеграції ринків Данії, Фінляндії, Норвегії та Швеції. Починаючи з середини 1990-х років він є найбільш узгодженим транскордонним ринком електроенергії у світі. Першим виявом лібералізації ринку стало створення Норвегією та Швецією біржі Nord Pool як першої міжнародної енергетичної біржі. Як бачимо, цю біржу можна вважати першою регіональною біржею. У 1998 р. до неї приєднується Фінляндія, а у 1999–2000 рр. – Данія. Саме тоді можна було говорити про створення регіонального скандинавського спотового ринку.

Дослідники цього ринку Е. Амундсен та Л. Бергман зазначили, що кілька великих виробників енергії мають домінуюче становище на своїх ринках, але жоден з них не має великої частки (більше 20%) на скандинавському ринку. Це означає, що ступінь інтеграції збільшує рівень конкуренції серед учасників ринку, незважаючи на домінування державної власності в цьому регіоні⁸. Рівень участі споживачів на скандинавському ринку енергопостачання відносно високий, враховуючи, що клієнти можуть легко змінити своїх постачальників і тарифи. Головною особливістю скандинавського регіонального ринку є відносно високий рівень щорічного споживання електроенергії – вищий, ніж в інших європейських країнах, що стимулює клієнтів виявляти активну зацікавленість ситуацією на ринку⁹. Скандинавський ринок має свої особливості, що відрізняють його від решти Європи. Названі вище дослідники Е. Амундсен та Л. Бергман стверджують, що перейняття досвіду скандинавських країн – не проста справа, оскільки успіх скандинавської моделі залежить від певних конкретних факторів, таких як велика кількість вітрових та гідроелектростанцій, а також значних системних потужностей¹⁰.

Отже, досвід північних країн показує, що нерегульований ринок електроенергії працює добре, якщо відсутнє державне регулювання цін, існують обмеження розвитку фінансових ринків та надається постійна політична підтримка ринкової системи подачі електроенергії навіть у період недостатньої кількості електроенергії та високих цін.

Процес реформування енергетичного ринку та його інфраструктури в більшості континентальних європейських країн розпочався пізніше після прийняття відповідних Директив ЄС. У Німеччині ці процеси стартували наприкінці 1990-х років, через десять років після успіхів досягнутих у Великобританії і Норвегії.

Німецький ринок електроенергії є найбільшим у континентальній Європі за кількістю гравців і генеруючих потужностей. Це також найшвидший із ринків, що став відкритим для 100% клієнтів без будь-якої реструктуризації галузі. У Франції функціонує масовий ринок з більш ніж 3,5 млн. споживачів, що робить його третім за величиною серед усіх відкритих ринків у рамках ЄС¹¹. Коли розвинені країни ЄС реформували ринки електроенергії, французький уряд відклав лібералізацію до 2004 р. В Австрії процес лібералізації ринку електроенергії частково розпочався в 1999 р., а на початку 2000-х років весь ринок був лібералізований і створений спотовий ринок Австрії – EXAA.

Чотири регіональних компанії (EPZ, EPON, UNA та EZH) були домінуючими виробниками електроенергії в Нідерландах до 1998 р. Голландський уряд планував організувати за допомогою злиття цих чотирьох великих компаній так званого «національного чемпіона», щоб бути конкурентоспроможним на ринку ЄС. Проте об'єднання не вдалося і масштабною реструктуризаційною рисою став розпродаж цих активів компаніям Європи.

У Бельгії процесом керувала компанія Electrabel, що контролюється французькою Suez Group через проміжного підрядника Tractebel. Компанії Electrabel і Tractebel були об'єднані в 2005 р. та стали важливим гравцем в ЄС і на світовому ринку¹².

Згідно з доповіддю Міжнародного енергетичного агентства Іспанія домоглася значного прогресу в своїй енергетичній політиці протягом останніх 4 років. Разом з Португалією вона створила загальний регіональний Піренейський ринок електроенергії – MIBEL¹³. Іспанія успішно використовує відновлювані джерела енергії і приділяє велику увагу підвищенню енергоефективності. Крім того, всі країни Південно-Східної Європи погодилися прийняти законодавство ЄС.

⁸ Amundsen E. Why has the Nordic electricity market worked so well? / E. Amundsen, L. Bergman // *Utilities Policy*. – 2006. – № 14 (3). – P. 150.

⁹ Littlechild S. Competition and contracts in the Nordic residential electricity markets / S. Littlechild // *Utilities Policy*. – 2006. – № 14 (3). – P. 136.

¹⁰ Amundsen E. Why has the Nordic electricity market worked so well? / E. Amundsen, L. Bergman // *Utilities Policy*. – 2006. – № 14 (3). – P. 152.

¹¹ Barthe F. Deregulation and opening of the electricity market in France [Електронний ресурс] / F. Barthe // 18th international conference on electric distribution, Turin, June 6–9. – 2005. – Режим доступу : http://www.cired.net/publications/cired2005/papers/cired2005_0609.pdf.

¹² Haas R. Competition in the continental European electricity market: despair or work in progress? / Haas R., Glachant JM., Keseric N., Perez Y. // *Electricity market reform: an international perspective*. Elsevier, Amsterdam. – 2006.

¹³ International Energy Agency (2009) Energy policies of Spain, Resource document [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.iea.org/Textbase/npsun/spain2009SUM.pdf>. Accessed 21 January 2010.

Країни Центральної Європи, фізично інтегровані в західноєвропейській енергетичній мережі, зробили перші кроки в напрямку прийняття західноєвропейської моделі ЄС з регулювання доступу третіх сторін для великих споживачів електроенергії¹⁴.

Центральний європейський ринок електроенергії є найбільшим регіональним ринком в Європі, і очевидно, що подальший прогрес у напрямку інтегрування ринку електроенергії в Європі буде сильно залежати саме від розвитку цього ринку¹⁵. Проте за останні 10 років генеруючі потужності Центральної Європи не є добре диверсифікованими, і кількість конкурентів на ринку значно не збільшилась.

10.2. Особливості функціонування регіональних енергетичних бірж на ринку Європи

Майже на кожному із виділених регіональних ринків ЄС функціонує енергетична біржа. Основною метою використання бірж є максимізація сумарного економічного надлишку всіх учасників об'єднаних регіонів: дешевше виробництво електроенергії в одній країні може задовольнити попит і знизити ціни в іншій країні. Ціни будуть поступово вирівнюються у суміжних країнах, де є достатньо пропускної здатності. Об'єднання ринків призводить до більш ефективного використання добової потужності об'єднаних енергосистем між мережами задіяних національних системних операторів¹⁶.

Для прикладу специфіки функціонування енергетичних бірж розглянемо процеси, що відбуваються на скандинавській біржі Nord Pool Spot. Ця біржа керує потужним ринком електроенергії у Європі та пропонує контракти із поставкою продукції для своїх клієнтів, як на добу вперед так і на внутрішньоденному ринку. Загалом біржа оперує на трьох ринках для купівлі та продажу електроенергії в Європі: Elspot – ринок «на добу вперед» у країнах Північної Європи та Балтійському регіоні; Elbas – внутрішньоденний ринок у країнах Північної Європи та Балтійському регіоні; N2EX – ринок у Великобританії.

На ринку Elspot щодня торгуються погодинні контракти із фізичною поставкою електроенергії протягом наступного дня. Щоденний оборот торгів електроенергією обумовлюється самими учасниками ринку. Покупці (як правило, енергетичні компанії) оцінюють необхідний їм обсяг енергії, щоб задовольнити свій попит на наступний день і ціну, яку вони готові заплатити за цей обсяг для кожної години доби.

Продавець, наприклад власник ГЕС, вирішує, скільки електроенергії він може доставити і за якою ціною для кожної години доби. Ці потреби відображаються у замовленнях, що надійшли від покупців і продавців цю торговельну систему біржі – SESAM. Учасники торгів можуть надсилати свої замовлення у систему до дванадцяти днів наперед. О 12:00 за центральноєвропейським часом закінчується подача заявок на електроенергію, що буде поставлятися наступного дня¹⁷.

Elspot бере за основу концепцію заявок на купівлю та продаж погодинних контрактів, використовуючи кілька різних тендерних продуктів, таких як: погодинні пропозиції, блокові пропозиції та гнучкі погодинні пропозиції, що покривають всі, або деякі з 24 годин наступного дня. Розрахунок ціни проводиться на основі балансу заявок і пропозицій від усіх учасників ринку, тобто у точці перетину агрегованих кривих попиту та пропозиції формується ринкова або системна ціна для всіх заявок.

Погодинні ціни, як правило, оголошуються між 12:30 і 12:45 за центральноєвропейським часом із 3-х хвилинним попередженням. Водночас біржа надає учасникам ринку звіт про те, скільки електроенергії вони купили або продали на кожну годину наступного дня. Ці звіти про купівлю і продаж також спрямовуються системним операторам скандинавських країн. Завдяки цим звітам рахунки учасників балансуєної електроенергії можуть коригуватися.

Після того, як ринкові ціни були опубліковані, здійснюються розрахунки за угодами. Наступного дня із 0:00 години за центральноєвропейським часом відбувається фізичне виконання угоди, тобто електроенергія поставляється покупцю щогодини відповідно до укладеного контракту.

Попит і пропозиція є ключовими факторами, що визначають погодинні ринкові ціни, але пропускна здатність системи також відіграє значну роль. «Вузькі місця» електричних систем можуть виникати там, де мережі з'єднуються одна з одною у період, коли великі обсяги електричної енергії повинні бути передані

¹⁴ Karan M. B. Financial Aspects in Energy. A European Perspective / A. Dorsman, W. Westerman, M. B. Karan, O. Arslan. – 2011. – P. 20.

¹⁵ Jamasb T., Pollitt M. (2005) Electricity market reform in the EU: review of progress toward liberalization & integration. Energy J 26 (Special D):11–42.

¹⁶ Regulatory oversight of EXs – Conclusions paper [Електронний ресурс] / CEER – homepage of the European Energy Regulators. – Режим доступу : http://www.ceer.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_PUBLICATIONS/CEER_PAPERS/Cross-Sectoral/2011/C10-WMS-13-03a_EX%20Oversight%20Conclusions-11102011.pdf.

¹⁷ <http://www.nordpoolspot.com/How-does-it-work/Day-ahead-market-Elspot/>

для задоволення попиту. Щоби полегшити це перевантаження, вводяться різні цінові області, тобто, коли пропускна здатність знижується, ціна в цих районах мережі збільшується для зменшення попиту та розвантаження електропередачі у системі.

Щодо Elbas, то це один регіональний ринок внутрішньо-денної торгівлі електроенергією між скандинавськими країнами, Німеччиною та Естонією. Він функціонує в ролі балансуєчого ринку для Elspot та пропонує можливості для зниження ризиків та збільшення прибутку. Elbas відіграє важливу допоміжну роль у створенні ефективного енергетичного ринку та пропонує альтернативу балансуєчому ринку для усунення дисбалансів електропостачання учасників ринку, з якими вони можуть зустрітися після укладення контрактів на спотовому ринку.

Основні характеристики ринку полягають у тому, що: 1) учасники ринку можуть скорегувати свої плани щодо виробництва і споживання енергії ближче до часу постачання; 2) учасники «пропонують», скільки енергії вони хочуть продати і купити та за якою ціною; 3) ціни встановлюються на основі обслуговування в порядку надходження, коли найнижча ціна продажу та найвища ціна купівлі знаходяться на першому місці, незалежно від того, коли замовлення розміщується.

Торгівля відбувається цілодобово, кожного дня за годину до поставки електроенергії, оскільки є можливість виводити енергобаланс виробництва і споживання електроенергії за одну годину до моменту постачання електроенергії. Торгівля відбувається на основі веб-сайту торгової системи біржі Nord Pool Spot. Користувачам лише необхідно повідомити кількість необхідної їм енергії місцевому системному оператору. Якщо пропускна здатність системи достатня, то сусідні країни можуть торгувати на ринку Elbas. Адміністрування та врегулювання транскордонних угод забезпечує Nord Pool Spot. О 14:00 за центральноєвропейським часом, після закриття аукціону Elspot опубліковується пропускна здатність ліній електропередач для торгівлі протягом наступних 24 годин на ринку Elbas¹⁸.

Отже, можна стверджувати, що енергетичні біржі забезпечують достатню пропускну здатність електромереж та впорядковують обмін електроенергією за допомогою ринкових процесів. Через котирування забезпечується прозорість ціна для довгострокових контрактів. Наприклад, за допомогою енергетичних бірж можна оцінити ситуацію на ринку та спрогнозувати ціну електроенергії в наступному році.

Біржа не допускає не прогнозованого зростання цін, що не підкріплюється економічними факторами, а навпаки зацікавлена у встановленні ринкових цін на енергетичному ринку. Енергетичні біржі шляхом організації торгів, забезпечують формування економічно доцільних цін на енергетичних ринках.

Відсутність страхування цінних ризиків в електроенергетиці призводить до того, що в разі непередбачених природних катаклізмів, аварій на енергогенеруючих підприємствах державі доводиться втручатися у ціноутворення з метою вирішення соціальних проблем. У країнах, де функціонує енергетичний біржовий ринок фінансових контрактів, споживачі більш захищені, а проблеми вирішуються ринковими методами.

Для порівняння доцільно розглянути, як функціонує енергетична біржа, що була створена у період активної лібералізації енергетичного ринку. Сьогодні діяльність чеського біржового ринку є успішною, хоча й розпочалась відносно недавно. Як і на інших монополізованих енергетичних ринках ціна на електроенергію у Чехії визначалася за результатами аукціону, що щорічно проводився найбільшим виробником електроенергії. Завдяки такому ціноутворенню кінцеві споживачі не мали інформації від незалежних джерел про рівень цін на електроенергію. Існуюча на той момент система ціноутворення на ринку електроенергії не відповідала вимогам лібералізації європейських енергетичних ринків. Саме тоді на ринку сформувалась потреба у якісному майданчику для торгівлі електроенергією, на якому можна було усунути невизначеність кредитних ризиків і мінімізувати настання ефекту доміно (нездатність одного трейдера виконати свої зобов'язання). Саме ці обставини сприяли заснуванню у 2007 р. Празької енергетичної біржі (Prague Energy Exchange).

Празька енергетична біржа (PXE) була необхідна для створення прозорого ринку електроенергії, встановлення відповідної структури торгових правил і умов для його учасників. На цій біржі ціна визначається на основі співвідношення попиту та пропозиції, що забезпечує довгострокову підтримку справедливих цін на електроенергію. Гуртовий ринок електроенергії дозволяє всім учасникам біржових торгів мати рівні умови торгівлі незалежно від їх розміру і транзакційних обсягів¹⁹.

Протягом першого року існування біржа PXE стала одним із найбільш ліквідних енергетичних біржових ринків у центрально-східному регіоні ЄС. Однією із причин такої ліквідності біржі є доступ учасників торгів до трьох європейських ринків: чеського, словацького та угорського.

У 2007 р. енергетична біржа здійснила торгових операцій більш як на 33 тВт/год. електроенергії, що перевищує 50% річного споживання електроенергії у Чехії. Цей відмінний результат був досягнутий саме

¹⁸ <http://www.nordpoolspot.com/TAS/Intraday-market-Elbas/>

¹⁹ <https://www.pxe.cz/>

завдяки відповідній структурі продуктів на початку торгів, у результаті чого позитивний дохід від операцій був досягнутий вже в перший рік торгівлі на біржі²⁰. У 2007 р. виручка енергетичної біржі становила 41 млн. чеських крон, після відрахування всіх витрат та сплати податків прибуток становив 5 млн. чеських крон.²¹

З кожним роком біржа розвивалась, доповнюючи та пропонуючи унікальні послуги на ринку, а саме: анонімну торгівлю стандартизованими продуктами (з фізичною поставкою або фінансовим виконанням) та гарантованим здійсненням угоди на 5 міжнародних ринках; трейдинг у європейській валюті на спотовому та ф'ючерсному ринках за допомогою торгового терміналу; кліринг двосторонніх (білатеральних) угод, що узгоджується поза платформою PXE між будь-якими двома учасниками торгів.

Варто звернути увагу на річний обсяг торгів та ціни на електроенергію, зокрема на зміни середньої ціни на електроенергію для чеського річного ф'ючерсного контракту та здійснених загальних обсягів торгових операцій у 2007–2014 рр. (рис. 10.2).

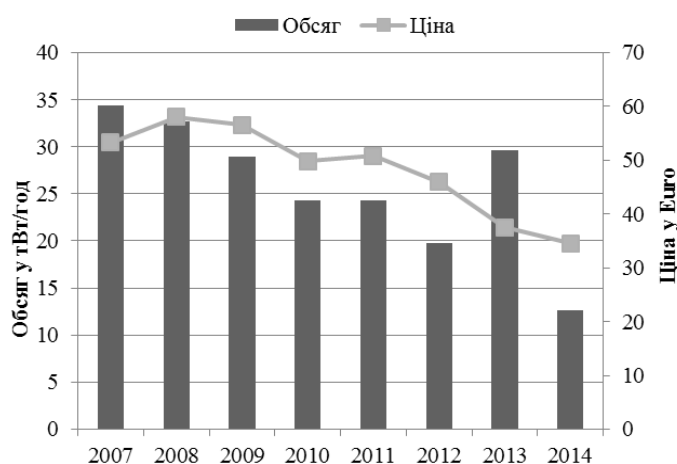


Рис. 10.2. Обсяги торгових операцій та зміна ціни у 2007–2014 рр.

Джерело: Сформовано автором на основі даних²²

Як бачимо за аналізований період суттєво зменшилась ціна та обсяг торгівлі електроенергією, що вказує на зниження інтересу фінансових інститутів до торгівлі цим продуктом, що раніше мотивувалась необхідністю хеджування ризиків або отримання прибутку від спекулятивних операцій. Також прослідковується залежність ліквідності біржі від ситуації на світовому ринку, зокрема тенденцій у енергетиці.

Найкращий показник щодо обсягу проведених операцій (у ТВт/год.) був зафіксований протягом 2007 та 2008 рр. За цей період річний обсяг досягнув 50% від річного споживання електроенергії у Чеській республіці. Ціна зазнавала невисоких коливань, але прослідковувалась стабільна тенденція до зростання. У 2009 р. обсяг торгів склав 29 ТВт/год., тобто відбулося зменшення на 12% порівняно із 2008 р. На відміну від 2008 р., ціна електроенергії у 2009 р. мала схильність до зниження. Загалом ціна зменшилась на 10%. Спад торгових обсягів у 2010 р. пов'язаний зі світовою фінансовою кризою 2008–2009 рр., від якої постраждала промисловість Чехії. Відплив венчурного капіталу, реорганізація деяких основних міжнародних учасників торгів призвели до зменшення обсягів торгів на біржі до 24,4 ТВт/год. У 2010 р. ціна річного ф'ючерсного контракту зазнавала серйозних змін, деякі сезонні коливання були в межах 5 євро за МВт/год., проте ціна на початку та в кінці 2010 р. була майже однаковою²³.

У 2011 р. обсяг торгів електроенергією залишився на рівні 2010 р. На рівень цін суттєво вплинули події, які відбувалися у 2011 р., а саме ядерна аварія на Фукусімі, заяви уряду Німеччини щодо закриття національних АЕС. Біржові ціни на електроенергію відреагували негайним зростанням на 5–6 євро за МВт/год., проте на кінець року ціни повернулись до попереднього рівня та навіть дещо знизились²⁴.

Тенденція до зменшення обсягів та спаду цін була незмінною протягом 2012 р., це можна пояснити уповільненням світової економіки, розвитком відновлюваних джерел енергії, надлишком пропозиції

²⁰ <https://www.pxe.cz/>

²¹ Там само.

²² Там само.

²³ https://www.pxe.cz/Pxe_downloads/Info/ar10-en-PXE.pdf.

²⁴ Там само.

електроенергії, зниженням цін на викиди CO₂, що відображаються в ціні електроенергії. Така ситуація на ринку не була сприятливою для виробників та споживачів, а також для енергетичної біржі. Споживачі не отримували вигоду через підтримку урядами відновлюваних джерел енергії, а виробники не могли отримувати повний обсяг інвестицій необхідних галузі. Енергетична біржа в такій ситуації страждає від зменшення ліквідності.

Чітко відрізняється за обсягом торгів 2013 р., який був найуспішнішим за останніх п'ять років та досягнув майже 30 тВт/год. Проте ситуація на ринку залишається складною, оскільки ціни є доволі низькими. Ціна на електроенергію зазнала найбільшого падіння за останніх п'ять років.

Аналізуючи ціну, вказану у 2014 р., з впевненістю можна зазначити, що обсяг торгів зменшився порівняно із минулим роком²⁵. Ціни й надалі мають тенденцію до зниження.

Незважаючи на ситуацію, що склалась на ринку електроенергії за останні декілька років, біржа продовжує свою діяльність та залишається успішною. Одними із головних умов такої успішної роботи є відповідність потребам ринку, постійний розвиток та розширення сфер діяльності. Енергетична біржа РХЕ не обмежує свою діяльність лише торгівлею електроенергією та створює нову платформу. У 2013 р. спільно із австрійською газовою біржею Central European Gas Hub (CEGH) запустили торги природним газом з місцем поставки на територію Чеської Республіки. Газ торгується під брендом CEGH, в той час як РХЕ забезпечує роботу торговельної платформи. Торги проводяться відповідно до ліцензії РХЕ. Чеський ф'ючерсний ринок газу охоплює похідні продукти з поставкою до чеської віртуальної торгової точки, а саме: щомісячні, щоквартальні, сезонні та річні ф'ючерсні контракти з початком поставки в лютому 2014 р.²⁶

Впродовж своєї діяльності енергетична біржа РХЕ стикалась із наслідками світової фінансової кризи та законодавчими змінами у торгівлі електроенергією. Активними учасниками біржових торгів є виробники та постачальники електроенергії, проте як показав проведений аналіз, вони не можуть забезпечити достатній обсяг торгів на біржі. Зниження інтересу фінансових інститутів до торгівлі електроенергією також внесло корективи у ліквідність біржі, обсяг торгівлі та ціну.

Розвиток цін на електроенергію за останніх п'ять років супроводжувався низхідними тенденціями. Зниження біржових цін на електроенергію спричинене уповільненням світової економіки, активним розвитком відновлюваних джерел енергії та надлишком пропозиції електроенергії.

10.3. Напрями формування об'єднаних регіональних енергетичних ринків ЄС

Як зазначалось вище, у ЄС існує поділ на регіони, що здійснюють транскордонну торгівлю електроенергією за допомогою міжсистемних ліній електропередачі. Комерційні потоки електроенергії між сусідніми ринками присутні в країнах ЄС, що визначає їх позицію експортерів чи імпортерів електроенергії (рис. 10.3)²⁷.

Центрально-Західний енергетичний регіон Європи (Нідерланди, Франція, Бельгія, Австрія, Німеччина та Люксембург) є найбільш значним чистим експортером електроенергії серед європейських енергетичних областей, переважно експортуючи надлишок електроенергії до Італії, Великобританії та на Іберійський півострів.

Центрально-Східний енергетичний регіон Європи (Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина, Хорватія та Словенія) протягом тривалого часу був чистим експортером електроенергії та перебував у положенні рівноваги щодо припливу та відпливу електроенергії. Регіон може імпортувати електроенергію із Центрально-Західного регіону та експортувати в країни Південно-Східної Європи.

Британські острови та Італія, як і раніше, мають позиції імпортера, задовольняючи свої потреби в електроенергії із країн Центрально-Західного регіону. Північні області, як і раніше, є експортером електроенергії. Балтійський регіон (Естонія, Литва та Латвія) також є імпортером електроенергії у 1 кварталі 2015 року, забезпечуючи свої потреби за допомогою скандинавських ринків, Росії та Білорусії²⁸.

²⁵ https://www.pxe.cz/pxe_downloads/Statistics/Month/2014/2014-09.pdf.

²⁶ <http://www.cegh.at/exchange-cz>.

²⁷ Quarterly Report on European Electricity Markets. Market Observatory for Energy/DG Energy/Volume 8 (issue 1; first quarter of 2015). – P. 16.

²⁸ Там само. – P. 15.

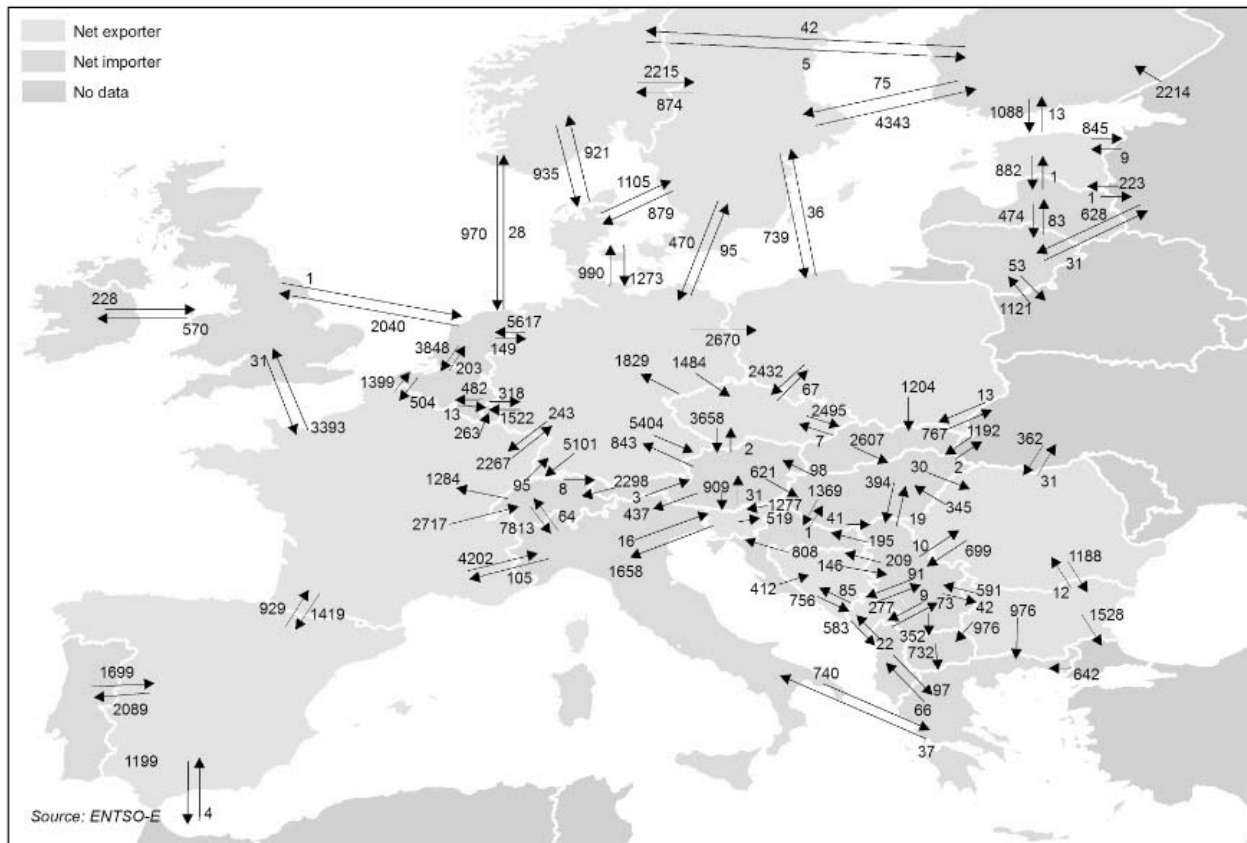


Рис. 10.3. Транскордонні комерційні потоки електроенергії у Гвт/год. за грудень 2014 р. – лютий 2015 р.

Протягом останнього десятиліття відбулось кілька об'єднань сусідніх європейських ринків, що дозволило здійснювати імпліцитну транскордонну торгівлю електроенергією. Об'єднання скандинавських ринків розпочалось на початку минулого десятиліття, а у 2013 р. Латвія стала частиною цього ринку. У регіоні Центрально-Західної Європи тристороннє об'єднання Франції, Бельгії і Нідерландів відбулось у 2006 р. У 2010 р. Німеччина також доєдналась до трійки країн. У Центрально-Східній Європі з 2009 р. існує об'єднаний ринок Чеської Республіки та Словаччини, до якого у 2012 р. додалась Угорщина. Польща долучилася до регіонального ринку Словенії, Швеції та Італії з кінця 2010 р.²⁹

На початку лютого 2014 р. Центрально-Західний та скандинавський регіон об'єднався з ринком Великобританії та Ірландії, створивши Північно-Західний європейський ринок за участю п'ятнадцяти європейських країн. З травня 2014 р. Південно-Західний європейський ринок (Іспанія і Португалія) об'єднались з Північно-Західною Європою³⁰.

У 2015 р. італійський гуртовий ринок електроенергії «на добу вперед» був об'єднаний із французьким, австрійським та словенським ринками. Тим не менш, через відсутність достатнього рівня фізичних потужностей об'єднаних енергосистем між Італією та її сусідами, італійська премія до ціни на цих ринках суттєво не зменшилася, а потоки від різниці в цінах, що показують неекономічність функціонування прикордонної торгівлі електроенергією, також не зникли.

20 лютого 2015 р. нову міжсистемну лінію електропередач було відкрито між Іспанією і Францією, практично подвоївши транскордонні потужності між двома країнами. Проте подальший розвиток інфраструктури потребує досягнення повної інтеграції Іспанії в об'єднану зону Північно-Західного європейського ринку³¹.

Об'єднання ринків сприяло зниженню кількості появи несприятливих енергетичних потоків (електроенергія з більш дорогого ринку перетікає на дешевший, що є прикладом для неекономічної поведінки), таким чином мінімізуючи втрати від транскордонної торгівлі електроенергією. Переважно коефіцієнт несприятливих енергетичних потоків після реалізації об'єднання ринків впав майже до нуля

²⁹ EU Energy Markets in 2014. – С. 23.

³⁰ Там само. – С. 24.

³¹ Quarterly Report on European Electricity Markets. Market Observatory for Energy/DG Energy/Volume 8 (issue 1; first quarter of 2015). – С. 1.

порівняно із загальною кількістю торгових годин і є практично не помітним навіть із наявними істотними відмінностями в цінах між сусідніми ринками.

Незважаючи на те що більшість європейських ринків електроенергії об'єднують кілька національних сусідніх держав, як і раніше, існують значні відмінності в гуртових цінах на електроенергію. Так, у першому кварталі 2015 р. в ЄС ціни на електроенергію коливалися від 28–29 євро/МВт. год. у Данії і Швеції, до 58 євро/МВт. год. у Греції³².

За останні кілька років між європейськими ринками спостерігається цінова конвергенція, однак такі чинники, як баланс місцевого виробництва електроенергії та пропускна здатності об'єднаних енергосистем сусідніх ринків можуть призводити до стійких цінових відмінностей між національними або регіональними ринками в ЄС³³.

Варто зазначити, що об'єднання ринків може виявитися корисним інструментом для сприяння їх інтеграції через створення єдиного внутрішнього ринку електроенергії, усуваючи втрати від транскордонної торгівлі. Втім, об'єднання ринків не обов'язково приводить до постійного зближення цін на електроенергію в об'єднаному регіональному ринку. Для того, щоб поліпшити цінову конвергенцію, окрім існуючого механізму транскордонної торгівлі, необхідно здійснювати розвиток фізичної передачі електроенергії та створювати додаткову інфраструктуру міжсистемних ліній електропередачі.

У 2010 р. в ЄС обсяг середньомісячної транскордонної торгівлі електроенергією склав 17,8 ТВт/год., а уже в 2013 р. – 21,7 ТВт/год., показавши в цей період зростання на 23% (рис. 10.4)³⁴. Хоча щомісячні обсяги транскордонної торгівлі характеризуються високим ступенем сезонності між 2010 і 2013 рр. (зростаючи в зимові місяці), спостерігається стала тенденція до зростання щомісячних обсягів торгівлі.

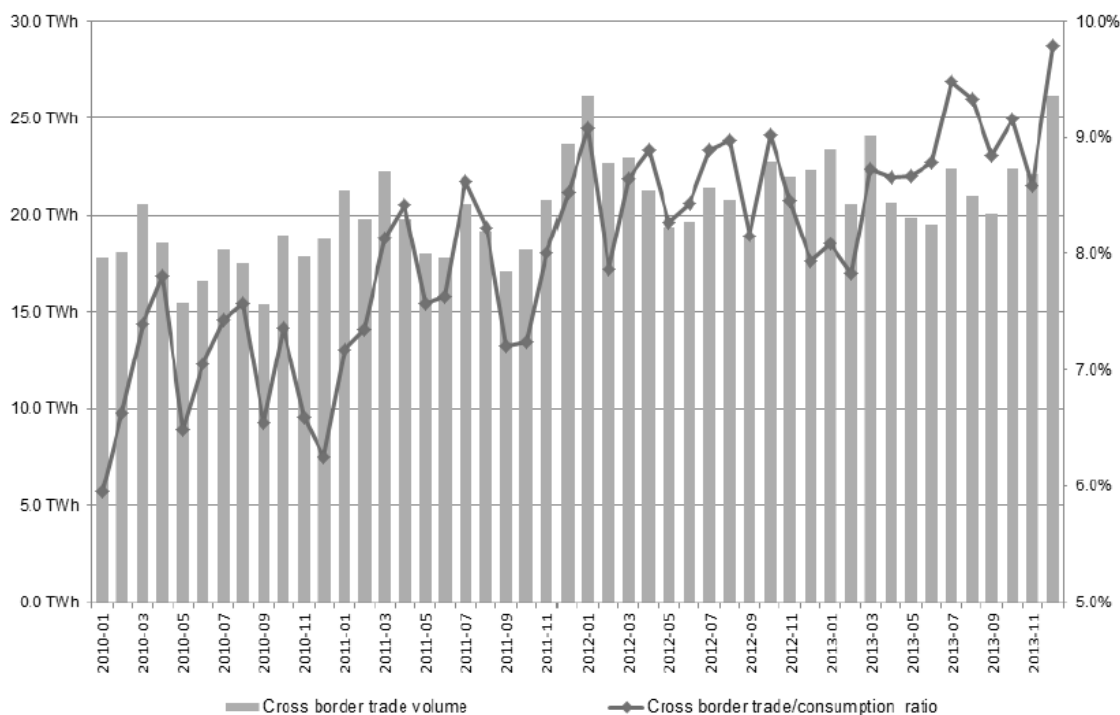


Рис. 10.4. Співвідношення транскордонних потоків електроенергії ЄС порівняно з валовим внутрішнім споживанням електроенергії в 2010–2013 рр.

Однак валове внутрішнє споживання електрики в ЄС зросло менше 2%. Динамічне зростання транскордонної торгівлі, на відміну від незначного зростання споживання електроенергії, привело до збільшення частки обсягів транскордонної торгівлі електроенергією порівняно зі споживанням із 6% в січні 2010 р. до 9,8% у грудні 2013 р.³⁵

Загалом тенденція збільшення обсягів транскордонної торгівлі порівняно з національним споживання електроенергії показує значний ступінь інтеграції європейських гуртових ринків електроенергії, оскільки

³² Quarterly Report on European Electricity Markets. Market Observatory for Energy/DG Energy/Volume 8 (issue 1; first quarter of 2015). – С. 1.

³³ Там само.

³⁴ EU Energy Markets in 2014. – 172 с.

³⁵ Там само. – С. 24.

зростання доступності джерел електроенергії з інших ринків сприяє розвитку конкуренції та підвищенню добробуту споживачів.

Створення конкурентного загальноєвропейського енергетичного ринку має вирішальне значення для створення спільного Енергетичного Союзу, але без надійної енергетичної інфраструктури досягти відповідних цілей буде важко. В цьому аспекті налагодження зв'язків із транскордонними регіонами таких країн Європи, як Чехія, Польща, Угорщина, Словаччина у сфері електроенергетики для України має вирішальне значення. Зокрема, пропонується досконало вивчити досвід становлення біржового ринку електроенергії Чехії, що за короткий строк став спільним для названих держав.

10.4. Інфраструктурні новації ринку електроенергії України в контексті їх інтеграції до транскордонних регіонів ЄС

В останні роки регіони у Європі стали повноцінними суб'єктами міжнародних відносин, однак проблеми та перспективи їх розвитку є складною та дискусійною проблематикою. Поряд із зазначеними вище для України суттєво актуалізується дослідження нових інфраструктурних новацій на регіональних енергетичних ринках Європи, реформування яких здійснюється з огляду на їх інтеграцію до європейських.

Розглянемо інфраструктурні новації на основних енергетичних ринках, насамперед електроенергії, що є однією із найважливіших у паливно-енергетичному комплексі України. Це одна із найприбутковіших та найстаріших галузей в країні. Виробництво електроенергії здійснюється через спалювання біомаси, вугілля, мазуту, газу, сланцевого газу, використанні атомної енергії (урану), енергії води, вітру та сонця.

До інфраструктурних об'єктів електроенергетики зараховують енергогенеруючі потужності (атомні, теплові, гідроелектростанції, а також електростанції на поновлювальних джерелах енергії), магістральні лінії електропередачі з напругою 220-750 Кв і розподільчі електромережі енергопостачальних компаній. Всі разом вони утворюють Об'єднану енергосистему (ОЕС) України, що працює у єдиному режимі роботи³⁶ (рис. 10.5)³⁷.

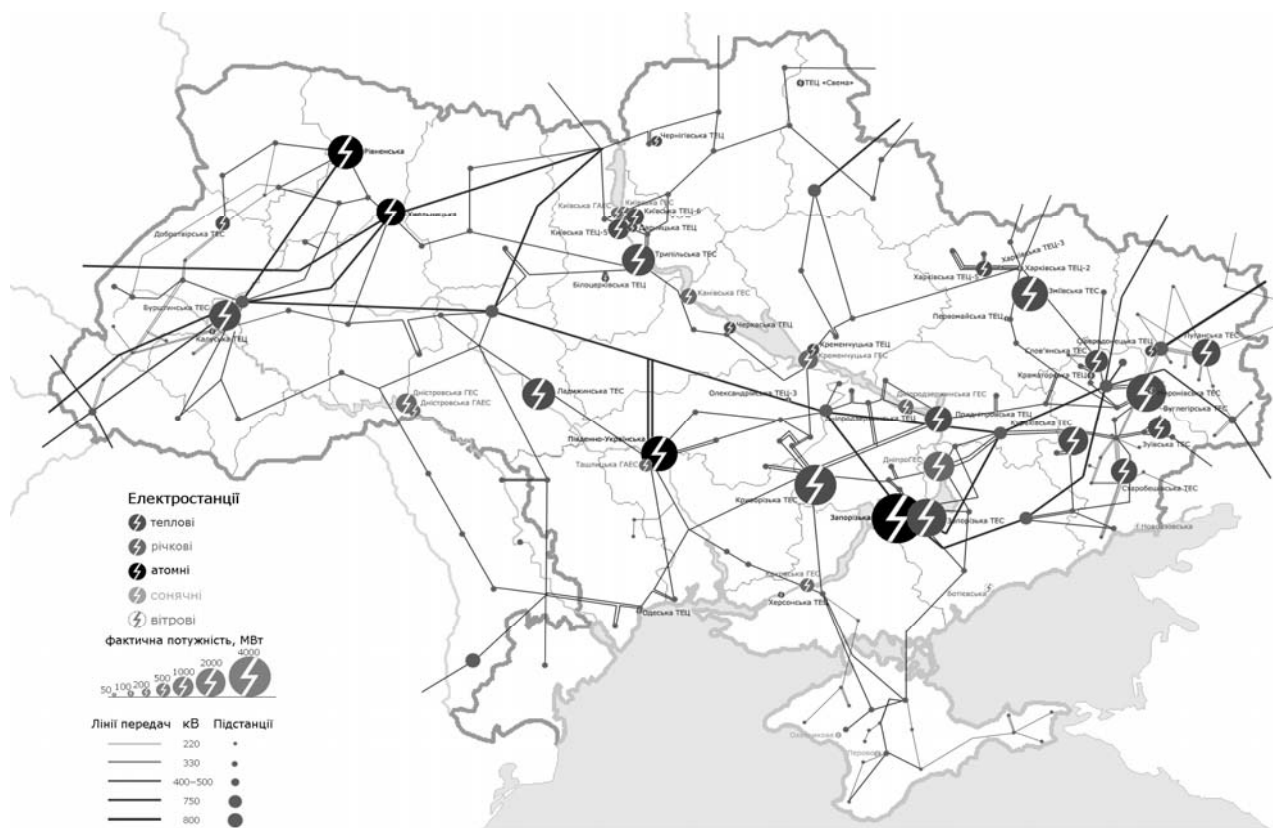


Рис. 10.5. Картошхема електростанцій України потужністю більше 50 МВт з лініями електропередачі та підстанціями

³⁶ http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=244956254.

³⁷ <http://www.ex.ua/1802192>.

До складу ОЕС України входять вісім регіональних електроенергетичних систем: Дніпровська, Донбаська, Західна, Кримська, Південна, Південно-Західна, Північна і Центральна, пов'язані між собою системо-утворюючими і міждержавними лініями електропередачі напругою 750 кВ і 330–500 кВТ.

Централізоване виробництво електричної енергії в ОЕС здійснюють чотири атомних електростанції (Запорізька АЕС, Хмельницька АЕС, Південноукраїнська АЕС та Рівненська АЕС), чотирнадцять теплових електростанцій, серед яких найбільшими є Запорізька, Криворізька-2, Зміївська (Харківська область), Бурштинська (Івано-Франківська область), Ладизинська (Вінницька область), Придніпровська (Дніпропетровська область), Старобешівська (Донецька область), Трипільська (Київська область).

Гідроелектростанції забезпечують до 10% потреб України в електроенергії. Вони розміщуються на великих та малих річках, зокрема на річці Південний Буг, Дніпровському та Дністровському каскадах. Найбільші ГЕС в Україні – це Київська, Канівська, Кременчуцька, Дніпродзержинська, Дніпрогес (Запоріжжя) та Каховська³⁸. Частина сонячних та вітрових електростанцій знаходяться на території Автономної Республіки Крим, але у зв'язку із анексією півострова вони не передають електроенергію на оптовий ринок електроенергії України. Потужність вітроелектростанцій (ВЕС) у Криму – 63 МВт, сонячних станцій (СЕС) – 267 МВт.

Розподіл електроенергії в ОЕС здійснюють 24 обласні акціонерні енергопостачальні компанії.

Транспортування електричної енергії від енергогенеруючих до енергопостачальних компаній магістральними і розподільними електромережами країни забезпечує Національна енергетична компанія «Укренерго», до складу якої входять вісім згаданих вище регіональних електроенергетичних систем. Одне з основних завдань ДП «НЕК «Укренерго» полягає у забезпеченні стабільної роботи ОЕС України, що виражається в найважливішому показнику – частоті струму (50 Гц), а також дотримання балансу виробництва і споживання електроенергії в реальному часі, що забезпечується безперервним оперативнотехнічним управлінням роботою всіх генеруючих енергетичних об'єктів ОЕС України.

Функціонування Оптового ринку електричної енергії України є доволі складним та не забезпечує достатнього рівня прозорості (рис. 10.6)³⁹. Поточна модель «єдиного пулу» оптового ринку електроенергії має певні недоліки. По-перше, відсутність прямих контрактів з виробниками обмежує конкуренцію в сфері роздрібного постачання. По-друге, рядовий споживач не може вимагати доброї якості енергопостачання і не може міняти постачальника. Крім того, недосконалий механізм формування тарифів і, як наслідок, недоотримання генеруючими компаніями коштів за вироблену електроенергію не дозволяє їм вкладати кошти в модернізацію потужностей⁴⁰.

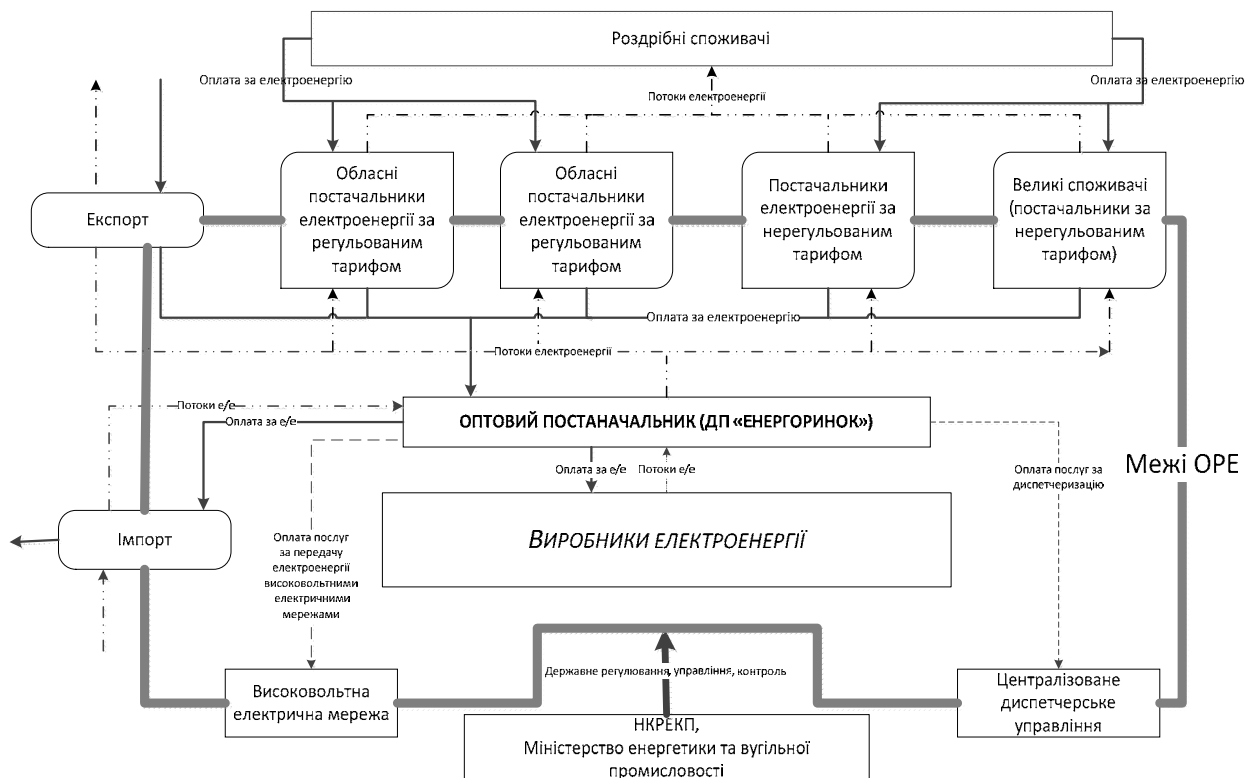


Рис. 10.6. Схема функціонування Оптового ринку електричної енергії України

³⁸ <http://dovidka.biz.ua/naybilshi-elektrostantsiyi-ukrayini/> / Довідник цікавих фактів та корисних знань © dovidka.biz.ua.

³⁹ <http://www.er.gov.ua/>

⁴⁰ Коссе І. Реформа ринку електроенергії в Україні. – С. 6.

Оптова «ринкова» ціна на закупівлю електроенергії формується за наступним механізмом. ТЕС щоденно подають погодинні цінові заявки і заявки робочої потужності, які відображають витрати на виробництво електроенергії і можливий діапазон регулювання навантаження.

На основі прогнозного обсягу споживання та обсягу міждержавних перетоків електричної енергії визначається оптимальний склад працюючого енергетичного обладнання з точки зору мінімальної вартості її виробництва тепловими електростанціями залежно від рівня необхідного покриття графіка навантаження. На основі цих даних визначається погодинна ціна закупівлі електроенергії у ТЕС (тарифи на виробництво електроенергії АЕС, ГЕС і ТЕЦ встановлюються НКРЕКП)⁴¹.

ОЕС взаємодіє з енергосистемами сусідніх держав, забезпечує експорт та імпорт електроенергії. ОЕС України має електричні зв'язки (синхронно працює) з енергосистемами Білорусі, Росії, Молдови з електричними мережами напругою 110–750 кВ, а також працює у паралельному режимі (через електромережі «Острова Бурштинської ТЕС») з європейським системним оператором передачі електроенергії ENTSO-E.

Бурштинський енергоострів – це територія, на якій розташовано електричні мережі Бурштинської електростанції, разом з прилеглою до неї електромережею та власними споживачами електроенергії в межах Закарпатської, Івано-Франківської та Львівської областей. Бурштинський енергоострів, на відміну від решти електромереж України, під'єднаний до електромереж країн ЄС, що дозволяє експортувати українську електроенергію за кордон. Електроенергію виробляють на ГЕС, ТЕЦ та ТЕС. Із острова отримують електроенергію Словаччина, Угорщина, Румунія та Польща.

У період із 2000 до 2010 р. Україна експортувала 60 470 млн. кВт/год. електроенергії. За цей період найбільшим споживачем української електроенергії була Угорщина (рис. 10.7)⁴².

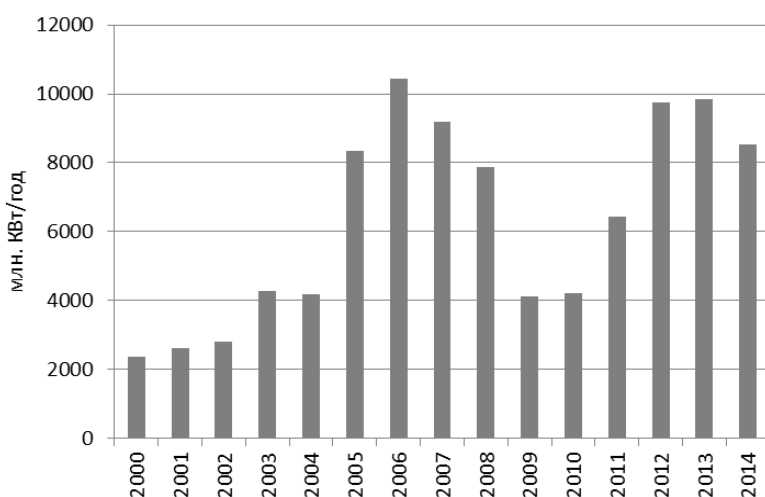


Рис. 10.7. Експорт електроенергії з України у 2010–2013 рр.

Експортні поставки електроенергії з «Острова Бурштинської ТЕС» до країн ЄС у 2012 р. збільшилися на 23,77% порівняно з 2011 р. до 3 852,019 млн. кВт/год., оскільки в 2012 р. він працював у режимі паралельної роботи з енергооб'єднанням ENTSO-E відокремлено від основної частини Об'єднаної енергосистеми України. Експортні поставки електроенергії в 2012 р. здійснювалися за зовнішньоекономічними контрактами ТОВ «ДТЕК Східенерго». Основними напрямками експорту у 2012 р. були Угорщина (3 598,406 млн. кВт/год.), Румунія (154,553 млн. кВт/год.) та Словаччина (99,06 млн. кВт/год.)⁴³.

У 2014 р. експорт електроенергії із України скоротився на 18,4% (на 1 млрд. 817,9 млн. кВт/год.) порівняно з 2013 р. – до 8 млрд. 528 млн. кВт/год. Поставки електроенергії у країни Центрально-Східної Європи (Угорщина, Словаччина, Румунія та Польща) за підсумками року сягнули 4 млрд. 921,2 млн. кВт/год., до Білорусі – 2 млрд. 400,9 млн. кВт/год., а до Молдови – 730,7 млн. кВт/год.⁴⁴.

Шлях інтеграції України до Європейського Союзу передбачає з'єднання ОЕС України із мережею ЄС. Сьогодні Україна здійснює експорт електроенергії в сусідні країни ЄС у паралельному режимі за допомогою електромережі «Острова Бурштинської ТЕС», що окремо відділена від ОЕС України.

⁴¹ Коссе І. Реформа ринку електроенергії в Україні. – С. 5.

⁴² <http://interfax.com.ua/news/economic/281072.html>

⁴³ http://www.ukrinform.ua/ukr/news/eksport_elektroenergiij_z_ostrova_burshtinskoi_tes

⁴⁴ <http://interfax.com.ua/news/economic/281072.html>

Закупівля електроенергії для експорту відбувається один раз на місяць на OPE. Такий спосіб ціноутворення відрізняється від затверджених в Європі явних та неявних аукціонів. Для використання повною мірою переваг від експортування електроенергії в країни ЄС Україні необхідно лібералізувати ринок електроенергії. Функціонування ліквідної енергетичної біржі та здійсненні на її основі транскордонної торгівлі електроенергією дозволить побудувати сучасну структуру енергетичного ринку.

Розділ 11

РЕГІОНИ В ПРОЦЕСАХ ФОРМУВАННЯ ГЛОБАЛЬНИХ ЛОГІСТИЧНИХ УТВОРЕНЬ

11.1. Теорії просторової економіки як наукове підґрунтя формування глобальних логістичних утворень

Глобалізація, торгівля і вантажні перевезення є взаємопов'язаними елементами масштабу мобільності, що сьогодні охоплює країни і навіть континенти. Ця транснаціональна мобільність є предметом багатьох геополітичних міркувань таких, як: хто контролює торговельні маршрути і які форми конкуренції та співробітництва з'явилися з розширенням торговельних відносин. Процеси, пов'язані з економічною інтеграцією, фрагментація виробничих систем за рахунок аутсорсингу і офшорингу є взаємозалежними і такими, що сприяли формуванню глобальних товарних ланцюгів від видобутку сировини, виробництва, до кінцевого споживання. Це вимагає розуміння логістики та зростаючого рівня інтеграції між виробництвом, розподілом і споживанням¹.

Глобалізація передбачає збільшення потоку людей і товарів через міжнародні кордони. Таким чином, зростає частка особистих і вантажних операцій транспортування, що сьогодні здатні забезпечити глобальні логістичні утворення.

Формуванню сучасних глобальних логістичних утворень передувала фрагментація виробництва, що призвела до симбіозу економіки як науки про раціональне використання коштів з транспортуванням та логістикою як комплексним обслуговуванням з перевезення, складування та надання супутніх послуг. Оскільки виробництво ставало все більш фрагментованим, діяльність, пов'язана з його управлінням, консолідувалася, а просторова фрагментація стала побічним продуктом ефекту масштабу в дистрибуції (в країнах, що розвиваються, багато фірм скористалися новими виробничими можливостями). Саме цей факт може слугувати одним із основних аргументів, що теорія просторової економіки стала однією із рушійних сил створення логістичних утворень. Питання оптимального розміщення виробництва та ефективності економічної організації простору вже давно цікавили виробників, хоча перші ґрунтовні праці у цій галузі з'явилися лише у ХІХ ст.

Загалом фундамент теорії просторової економіки закладений у першій половині ХХ ст. німецькими вченими А. Вебером, А. Лешем, В. Кристалером, а також американцем У. Ізардом. Хоча сьогодні у чистому вигляді теоретичне вчення німецької школи просторової економіки майже не застосовується, проте засади аналізу території, зокрема облік транспортних витрат, все ще зберігають свою актуальність.

Значний вплив на процес побудови логістичних мереж здійснили теорії «концентричних кілець» І. Тюнена, «штандартів» А. Вебера та «система шестикутників» В. Кристалера та А. Леша.

За теорією «концентричних кілець» І. Тюнена місто розташовується у центрі території, а простір навколо нього є кругом. Чим далі від центру розміщений суб'єкт, тим більші транспортні витрати при зв'язках з тими, які перебувають у центрі круга. Це впливає на загальні витрати, що є неоднаковими для всіх, хто знаходиться всередині.

Цю теорію можна застосувати, визначаючи оптимальне місце розташування логістичного центру чи центрального дистрибуційного складу і, відштовхуючись від цього, будувати логістичну мережу. Згідно з теорією концентричних кілець, для кожного різновиду виробництва є поріг відстані до центру, перевищення якого робить виробництво не вигідним. Цей принцип можна застосувати до визначення оптимальної кількості центрів дистрибуції, складських приміщень та визначення таких транспортних шляхів, що забезпечать рентабельність складування, дистрибуції та перевезення, уникнувши зайвих витрат. Найважливішим у теорії І. Тюнена було запровадження економічного аналізу поняття відстані. Допускаємо, що цією теорією керувались і науковці Л. Миротін та И. Ташбаєв², які класифікували логістичні центри за функціональним призначенням:

- міжнародні логістичні центри дистрибуції (площа господарювання 100–150 га, радіус дії 500–800 км);

¹ Rodrigue J.-P. The geography of transport systems. – 3rd ed. / J.-P. Rodrigue. – New York : Routledge, 2013.

² Миротин Л. Б. Системный анализ в логистике : учебник / Л. Б. Миротин, Ы. Э. Ташбаев. – М. : Экзамен, 2002. – С. 65.

- регіональні логістичні центри дистрибуції (площа господарювання 20–50 га, радіус дії 50–80 км);
- локальні логістичні центри дистрибуції, що сформовані як закінчення сучасної системи дистрибуційної мережі;
- галузеві логістичні центри дистрибуції, завданням яких є обслуговування певної галузі чи підприємств;
- центри логістичних послуг, що функціонують як проміжна фаза в напрямку вищого рівня логістичних центрів дистрибуції.

Згідно з теорією «штандартів» А. Вебера³, при розгляді розташування джерел сировини й споживачів продукції у певних місцях виробництва можна знайти точку в просторі, де витрати на перевезення будуть мінімальними. Таку точку А. Вебер вважав оптимальним місцем для розташування виробництва. За наявності двох пунктів сировини та одного пункту споживання цей дослідник будував трикутник, у середині якого визначав вихідну точку. Хоча А. Вебер зазначав, що транспортні витрати не залежать від складу вантажу, а лише від його маси й відстані, його схему розвинув Т. Паландер⁴, який накреслив на ній ізолінії, що відповідають змінам транспортних тарифів і вартості сировини. У зв'язку зі зміною транспортних тарифів може виникнути кілька точок з мінімальними транспортними витратами, що дає змогу будувати більш складну та структуровану логістичну мережу.

Іншою теорією просторової економіки, що дозволяє створити оптимальну структуру логістичної мережі, є «система шестикутників» В. Кристалера та А. Леша. В. Кристалер⁵ висунув теорію «центрально-місць», що передбачає існування місця, що забезпечує навколишній простір товарами й послугами. Тут слід враховувати той факт, що споживачі можуть по-різному розташовуватись щодо центру. А. Леш, розвинувши цю ідею, створив загальну теорію просторової економіки. Вихідною точкою в міркуваннях В. Кристалера та А. Леша є шестикутник як ідеальна комірка організації виробництва. У системі шестикутників заповнюється увесь простір, тобто не залишається території поза ринковою зоною, як це трапляється у випадку з кругами, де неможливе повноцінне охоплення території. Хоча недоліком цієї теорії є те, що вона ідеальна для розрахунку конфігурацій логістичних мереж (або інших логістичних утворень) на рівнинних просторах, проте її також доцільно застосовувати і для інших територій.

Окрім описаних вище теорій просторової економіки, для визначення конфігурацій та побудови оптимальної логістичної мережі (або інших логістичних утворень) варто застосовувати теорію регіоналізації.

Регіоналізація, на відміну від регіоналізму, що відноситься до навмисного політичного процесу, як правило, такого, що керується урядом з аналогічними цілями і цінностями в гонитві за загальним розвитком у регіоні, є просто природною схильністю до утворення регіонів або процесом формування регіонів завдяки схожості між державами у визначеному географічному просторі. Регіоналізація, за М. Шульцом⁶, є емпіричним процесом, що може бути визначений як процес переходу від відносної гетерогенності (неоднорідності) і дефіциту співпраці спрямованої на розширення співробітництва, інтеграції, конвергенції, взаємодоповнюваності та ідентичності в різних областях, таких як культура, безпека, економічний розвиток і політика, у межах визначеного географічного простору.

Вітчизняний науковець О. Шаблій⁷, поділяючи регіоналізацію на інтегральну і компонентну, зазначає, що інтегральна передбачає відокремлення певних частин земної поверхні з усіма її природними і суспільними особливостями.

Зважаючи на вищезазначене, можна вважати, що поділ всього світу або його окремих складових на просторово-територіальні частини базується на теорії районування або регіоналізації, що дає змогу науково обґрунтувати виокремлення регіонів, що об'єктивно відіграють значну роль як загалом у світі, так і на окремих континентах або ж у межах тих чи інших країн.

Відповідно до теорії регіоналізації виокремлюють такі регіони світу: країни Європи з субрегіонами – Західна, Центральна та Східна Європа; країни Євразії (Росія, Казахстан і Туреччина); країни Азії з субрегіонами – Південно-Західна Азія, Близький та Середній Схід, Закавказзя, Центральна Азія, Південна Азія, Східна Азія, Південно-Східна Азія; країни Африки із субрегіонами – Північна Африка, Західна Африка, Центральна Африка, Східна Африка, Південна Африка; країни Америки із субрегіонами – Північна Америка, Центральна Америка, Південна Америка; та країни Австралії та Океанії.

³ Stevens B. H. *History of Spatial Economic Theory* / B. H. Stevens, M. Chevaillier, J. P. Pujol // Springer Science & Business Media. – 2012. – С. 23–25.

⁴ Там само. – С. 47–50.

⁵ Fujita M. *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade* / M. Fujita, P. Krugman, A. Venables. – Cambridge, MA : MIT Press, 2001. – С. 26–27.

⁶ Schulz M. *Regionalization in a Globalizing World: A Comparative Perspective on Forms, Actors, and Processes* / M. Schulz, F. Söderbaum, J. Öjendal. – London : Zed Books, 2001. – С. 10.

⁷ Шаблій О. І. *Основи загальної суспільної географії* / О. І. Шаблій. – Л. : ВУ ЛНУ, 2003. – 443 с.

Аналізуючи структуру сучасних глобальних логістичних мереж, застосовуючи принципи теорії регіоналізації, варто зосередити увагу на таких регіонах та субрегіонах: країни Європи; країни Азії; субрегіон Близький Схід; Сполучені Штати Америки, Канада та Мексика як складові субрегіону Північної Америки; субрегіон Центральна Америка та Карибські острови як її складова; субрегіон Південна Америка; країни Африки, країни Австралії та Океанії. Цей поділ дає змогу оцінити зосередженість діяльності логістичних мереж на окремих територіях та визначити потенційну зону їх розширення.

Поряд із вищенаведеними теоріями світового розвитку, якщо розглядати теорію кластеризації, то варто зазначити, що логістика схиляється до агломерату (кластера) в певних місцях переважно через доступність, наявність землі, а також переваги логістичних заходів, що впливають із близькості розташування. Тому, варто зазначити, що розвиток логістичних зон був важливою складовою глобалізації, оскільки зростання в міжнародній торгівлі і пов'язаних з нею матеріальних потоків вимагають заходів на підтримку їхньої консолідації.

Американський науковець Ж.-П. Родріг визначає *логістичну зону*⁸ як угруповання видів діяльності (пов'язаних з розподілом вантажів) таких, як: розподільні центри (складування, зберігання, легкі трансформації), транспортування (вантажні експедитори, вантажовідправники, транспортні оператори, митні брокери) і допоміжні служби (людські ресурси, технічне обслуговування та ремонт) у межах певної, часто запланованої, ділянки. Діапазон функцій таких логістичних зон є доволі широким: від простої консолідації вантажів до передових логістичних послуг (рис. 11.1).

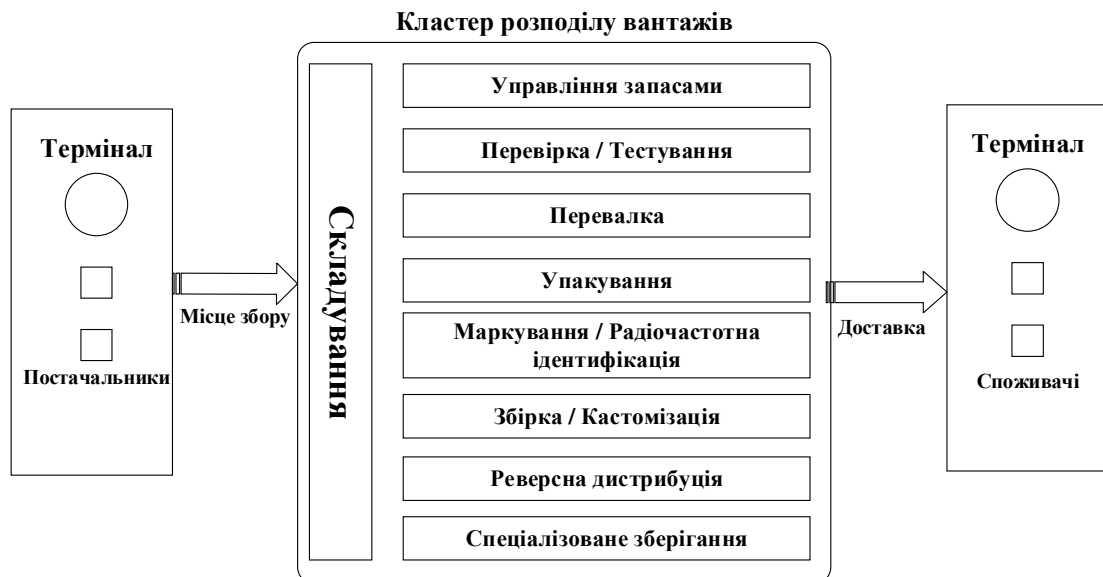


Рис. 11.1. Послуги доданої вартості у логістичних зонах

Модальна таксономія логістичних зон припускає чотири їх основні форми⁹: порт-орієнтовані логістичні зони, внутрішні порти, логістичні зони та вантажні селища (freight village) (рис. 11.2).

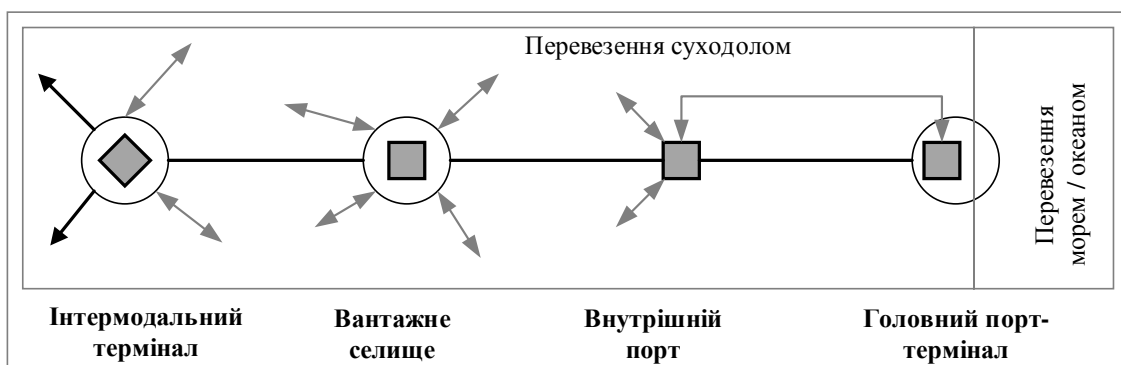


Рис. 11.2. Зони кластера розподілу вантажів¹⁰

⁸ Rodrigue J.-P. The geography of transport systems. – 3rd ed. / J.-P. Rodrigue. – New York, NY: Routledge, 2013.

⁹ Там само.

Порт-орієнтована логістична зона є логістичною зоною, що розташована у безпосередній близькості від терміналу портової споруди, підтримує діяльність розподілу вантажів, безпосередньо пов'язаних з перевезенням морського вантажу, і має домінуючу орієнтацію на міжнародну торгівлю. Більшість китайських спеціальних економічних зон можуть розглядатися як експортно-орієнтовані та порт-орієнтовані логістичні зони. Саванна (Savannah) у Грузії є яскравим прикладом «шлюзу», що набув значного розвитку в імпортно- та порт-орієнтованій логістичній діяльності із зростанням попиту на послуги у водному просторі між Азіатсько-Тихоокеанським регіоном і Східним узбережжям через Панамський канал.

Внутрішній порт – є інтермодальним терміналом (зазвичай залізничним), побудованим або оновленим одночасно з розвитком суміжних логістичних та сервісних видів діяльності. Внутрішні порти також можуть обслуговувати вантажівки, що часто зустрічається у країнах, що розвиваються, але це не є ефективною стратегією, оскільки тут не може бути реалізована «масовізація». Наприклад, великі внутрішні портові комплекси розташовані у Північній Америці, Чикаго, Канзас-Сіті і Колумбі.

Логістичний парк – є зоною, що складається з розподільних центрів і легкої промислової діяльності. Вони забезпечують географічні переваги з погляду доступності, наявності земельних площ та інфраструктури, а також експлуатаційних переваг з точки зору сприятливих правил та економіки агломерації. Насамперед поява логістичних парків відображає дві світові тенденції у сфері логістики – намагання компаній передати логістичну складову бізнесу на аутсорсинг (контрактну логістику) та пов'язане з цим розширення спектру логістичних послуг¹¹. Крім якісного, відповідального зберігання товарів, компаніям потрібні також митні послуги, сертифікація, пакування і маркування, транспортування та можливість за допомогою логістики управляти розвитком свого бізнесу. Як правило, економічно доцільніше, коли весь спектр послуг виконує одна компанія – логістичний оператор.

«Вантажне селище» (або логістичний центр) є інтегрованим кластером допоміжних заходів для розподілу вантажів, таких, як: наявність офісних приміщень, заправних станцій, готелів і ресторанів тощо. «Вантажне селище» переважно фокусується на обслуговуванні розподілу вантажів і може існувати в умовах, коли відбувається обмежений розподіл вантажів. Структура побудови «вантажного селища» залежить від способу дистрибуції: урбаністичної чи регіональної (рис. 11.3). Raritan Center в Нью-Джерсі включає в себе одне із найстаріших «вантажних сіл» у Північній Америці.

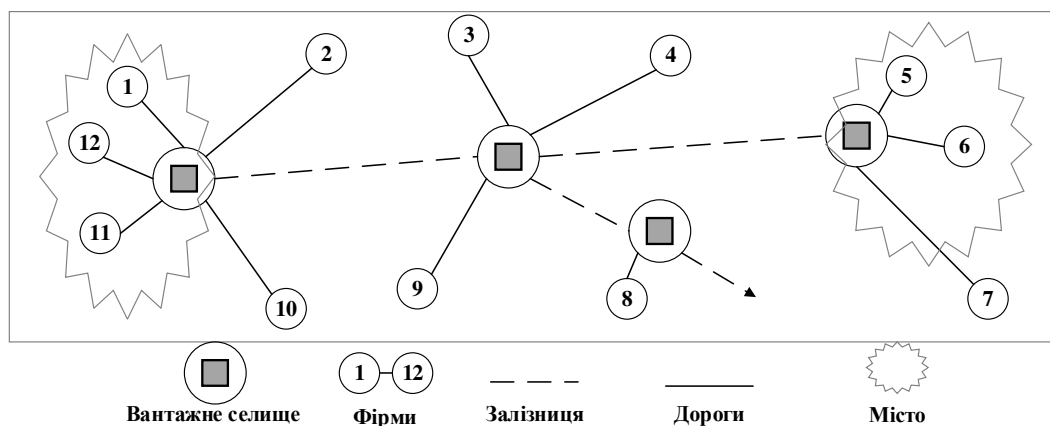


Рис. 11.3. Мережі вантажних селищ та регіональних доріг¹²

Важливим компонентом логістичної зони є наявність потужних інформаційних технологій, що дають можливість створити систему управління, що охоплює кілька дистриб'юторів, а також прилеглі інтермодальні термінали. Варто зазначити, що розмір і організаційна складність логістичних зон вимагають приватну, громадську або таку, яка передбачає врахування спільних інтересів форму управління.

¹⁰ Christopher D. Higgins. An Exploration of the Freight Village Concept / Christopher D. Higgins, Mark R. Ferguson. – Ontario : McMaster University Hamilton, 2010. – С. 28.

¹¹ Смирнов І. Г. Міська логістика та створення логістичних парків в Україні / І. Г. Смирнов // Коммунальное хозяйство городов. – 2006. – № 69. – С. 140.

¹² Christopher D. Higgins. An Exploration of the Freight Village Concept / Christopher D. Higgins, Mark R. Ferguson. – Ontario : McMaster University Hamilton, 2010. – С. 34.

11.2. Глобальні логістичні мережі у формуванні інфраструктури регіонального розвитку

Варто зазначити, що світові логістичні ринки тісно корелюють з розвитком торговельних потоків, та є доволі складними з огляду на їх регіональні структури і глобальності головних учасників. Роль глобальних логістичних мереж для формування інфраструктури регіонального розвитку важко переоцінити. Тому у цьому параграфі ставимо завдання дослідити цю роль з метою побудови ними партнерських відносин з регіонами.

Сьогодні найбільшим ринком логістичних послуг є США, що займає більше 42% сектору глобальних транспортних послуг. Проте протягом наступних кількох років на світовому ринку логістики очікується зростання попиту не на традиційних ринках західних економік, а на зростаючих ринках Китаю, Індії, Близького Сходу, Латинської Америки та інших азіатських країн.

Перед тим як перейти до детальнішого розгляду специфіки функціонування глобальних логістичних мереж, варто зосередитись на факторах, що впливають на їх світовий та регіональний розвиток.

Перш за все, варто зауважити, що потреба у існуванні глобальних логістичних мереж визначається попитом на міжнародну торгівлю, що вимагає вчасної та швидкої поставки товару у будь-яку точку земної кулі.

Еволюція географічної структури торгівлі у бік підвищення ролі економік, що розвиваються, збігається з реорганізацією відносної важливості різних торгових партнерів. Між 2012 і 2060 рр., базовий сценарій торгових проєктів, які торгують у зоні ОЕСР (Організація економічного співробітництва та розвитку – англ. Organisation for Economic Co-operation and Development), за прогнозами, зменшиться вдвічі, але водночас більш ніж у два рази зросте торгівля серед економік, що не входять до ОЕСР. Наприклад, торгівля між азіатськими економіками, за оцінками, збільшиться з близько 6% до 16% протягом прогнозованого періоду (рис. 11.4)¹³.

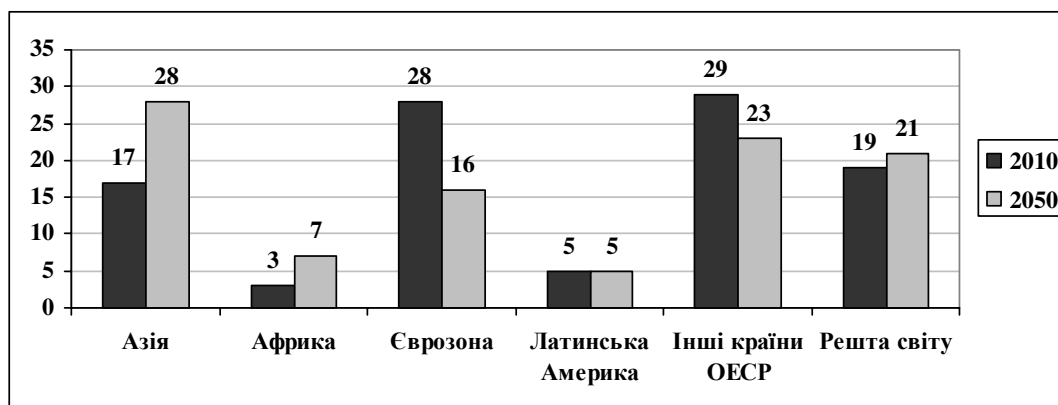


Рис. 11.4. Частка світового експорту за регіонами

Такий розвиток подій щодо динаміки світового експорту, варто розглядати у поєднанні із аналізом логістичної ефективності глобального ринку, тобто варто брати до уваги індекс логістичної ефективності LPI, що розраховується та публікується у звітах Світового Банку.

Індекс ефективності логістики враховує 6 основних компонентів:

- ефективність процедури очищення (швидкість, простота і передбачуваність формальностей) прикордонними органами управління, в тому числі митними;
- якість торгово-транспортної інфраструктури (порти, залізниці, дороги, інформаційні технології);
- простота організації постачання за конкурентоспроможними цінами;
- компетентність та якість логістичних послуг (транспортні оператори, митні брокери);
- можливість відстежувати переміщення вантажів;
- частота, з якою постачання досягають одержувача в заплановані або очікувані терміни поставки.

Індекс LPI є інструментом, який має допомогти країнам виявити проблеми та можливості, з якими вони стикаються у сфері торговельної логістики, та визначити шляхи покращення її ефективності.

¹³ OECD/ITF (2015), ITF Transport Outlook 2015, OECD Publishing/ITF [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dx.doi.org/10.1787/9789282107782-en> (с. 74).

Повертаючись до рис. 11.4 щодо світового експорту за регіонами, де найбільшу частку займають інші країни ОЕСР (такі, що не входять у Євросоюзу, Латинську Америку, Австралію та Океанію), отримані результати можна пов'язати із тим, що дані країни розташовані у регіонах із високим рівнем логістичної ефективності (рис. 11.5)¹⁴.



Значення LPI				
1,00 – 2,47	2,48 – 2,75	2,75 – 3,27	3,34 – 5,00	Немає даних

Рис. 11.5. Значення індексу логістичної ефективності на 2014 рік

Поряд із аналізом експортного потенціалу регіонів та їх логістичної ефективності варто взяти до уваги розподіл міжнародного перевезення вантажів у тонно-кілометрах через міжнародні коридори за 2010 р. та прогноз на 2050 р. (рис. 11.6)¹⁵. На рисунку позначені такі регіони: 1 – Північна Америка, 2 – Північноатлантичний регіон, 3 – Європа, 4 – Середземне і Каспійське море, 5 – Азія, 6 – Північна частина Тихого океану, 7 – Південна частина Тихого океану, 8 – Південна Америка, 9 – Південноатлантичний регіон, 10 – Африка, 11 – Індійський океан, 12 – Океанія.

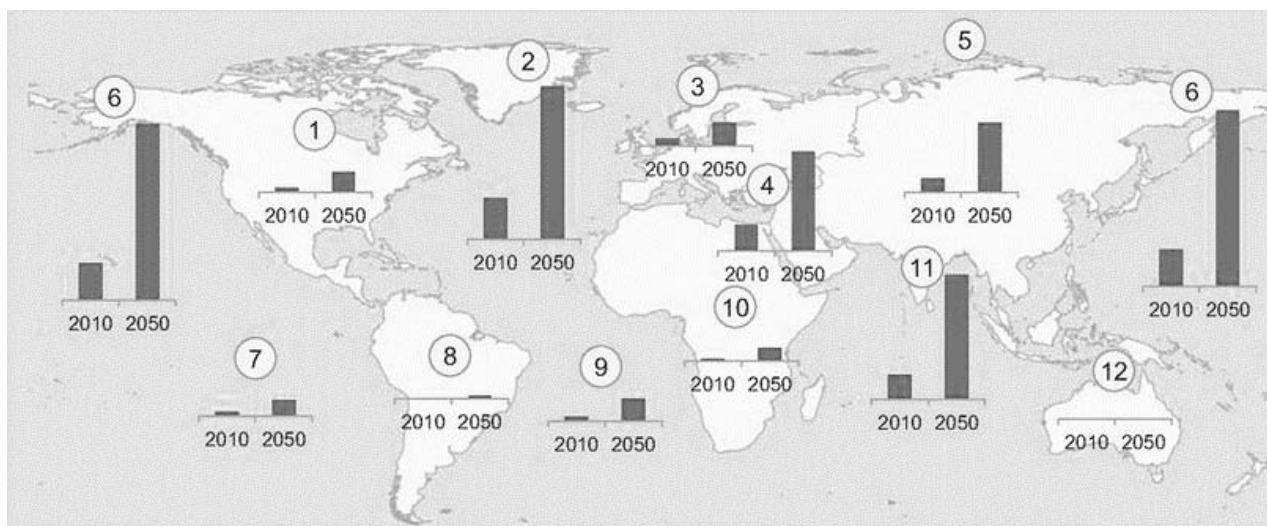


Рис. 11.6. Розподіл міжнародного перевезення вантажів у тонно-кілометрах через міжнародні коридори

¹⁴ Logistics Performance Index. (2014) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lpi.worldbank.org/international/scorecard/radar/254/C/UKR/2014#chartarea>.

¹⁵ OECD/ITF (2015), ITF Transport Outlook 2015, OECD Publishing/ITF [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dx.doi.org/10.1787/9789282107782-en> (с. 78).

Із рис. 11.6 видно, що до 2050 р. значно зростуть вантажні потоки за всіма регіонами. Це впливає з того, що зростає експорт товарів за окремими територіями. Для того, щоб забезпечити змінний попит на послуги з постачання за регіонами, сучасним глобальним постачальникам логістичних послуг слід диверсифікувати свою діяльність.

Сучасна галузь логістики включає наявність таких секторів¹⁶: контрактна логістика (3PL) – логістика постачання, дистрибуція, реверсна (зворотна) логістика (reverse logistics), логістика запасних частин; транспортування, перевалка (перевантаження), зберігання; експрес доставка кур'єром (СЕР – Courier Express Parcel); експедирування вантажу; 4PL логістика; поштовий сервіс; спеціальна логістика – логістика швидкопсувних товарів, логістика небезпечних речовин, «холодна» логістика та логістика мікропідприємств. Проте серед усіх перелічених найпоширенішим типом логістичних провайдерів на сьогодні є провайдери третьої сторони – 3PL-провайдери. У 2013 р. виручка від діяльності 3PL-операторів становила 703,8 млрд. дол. США (табл. 11.1).

Таблиця 11.1

Глобальні логістичні витрати та виручка від діяльності 3PL-операторів у 2013 р.

Регіон	ВВП на душу населення (середнє значення), дол. США	Логістика (ВВП %)	Витрати на логістику, млрд. дол. США	Виручка від діяльності 3PL-операторів, %	Виручка від діяльності 3PL-операторів, млрд. дол. США
Північна Америка	18,970.1	8.8	1,665.2	10.5	176.2
Європа	16,414.1	9.2	1,506.1	10.5	158.1
Азіатсько-Тихоокеанський	22,921.4	12.8	2,964.7	8.6	255.6
Південна Америка	4,409.2	12.3	525.0	8.5	44.9
Решта регіонів	11,071.7	17.5	1,917.1	3.7	69.0
Загалом по світу		11.6	8,578.1	8.2	703.8

Примітка. Складено авторами за даними Armstrong & Associates¹⁷

Аналіз даних табл. 11.1 свідчить, що найбільша виручка від діяльності 3PL-провайдерів спостерігається у країнах Північної Америки та Європи¹⁸, де, відповідно, спостерігається найбільша їх концентрація.

Контрактна логістика, або логістика 3PL, поєднує декілька логістичних функцій і надає пакет послуг, що базується на потребах і бажаннях споживачів. Фокус діяльності зосереджується переважно на середньо- та довгострокових договірних відносинах між постачальником послуг та споживачем. Угоди зазвичай укладаються терміном на 3–5 років, а пакет послуг контрактної логістики включає процеси складування, пакування, маркування, транспортування та контроль якості.

Найбільшими постачальниками контрактної логістики є 10 глобальних логістичних провайдерів¹⁹, діяльність яких поширюється на глобальному ринку із загальною виручкою від діяльності у 34,616 млн. євро за 2013 р.: DHL, Kuehne+Nagel, CEVA, Hitachi Transport, SNCF Geodis, Rhenus AG, Norbert Dentressangle, UPS SCS, DB Schenken Logistics, SankyuInc (табл. 11.2).

Як справедливо зазначає З. Бауман²⁰ (Zygmunt Bauman), сьогодні логістика вже не є простим рухом вантажів через експедирування чи складування. У процесі розвитку бізнес-моделей від традиційної торгівлі до електронної комерції, сформувалися стилі логістики, де логістичні провайдери як невід'ємна частина ланцюга задовольняють усі потреби споживача. Будучи більш ніж просто транспортуванням, логістичні схеми варіюються від закупівель, пошуку, планування, до зберігання, контролю та розподілу. Хороша логістика, в результаті, приводить до збільшення кількості клієнтів, зростання обсягів торгівлі та успіху для самого бізнесу.

Сьогодні глобальні логістичні мережі, через свою багатофункціональність та мультимодальність, зробили можливим поставку будь-якого товару в будь-який регіон світу. Проте неможливо однозначно стверджувати, що саме присутність цих мереж стала рушійною силою динамічного розвитку окремих

¹⁶ Doll A. Global Logistics Markets / Doll A., Friebe D., Rückriegel M., Schwarzmüller M. – Roland Berger Strategy Consultants GmbH, 2014. – С. 5–6.

¹⁷ Global 3PL Market Size Estimates [Електронний ресурс] // Armstrong & Associates. – 2014. – Режим доступу: <http://www.3plogistics.com/3plmarketglobal.htm>.

¹⁸ Що знову ж таки підтверджується даними щодо експорту товарів по регіонах (рис. 4), високим значенням індексу логістичної ефективності (рис. 5) та розподілом міжнародного перевезення вантажів (рис. 6).

¹⁹ Doll A. Global Logistics Markets / Doll A., Friebe D., Rückriegel M., Schwarzmüller M. – Roland Berger Strategy Consultants GmbH, 2014. – 49 р.

²⁰ Bauman Zygmunt Leben als Konsum. – Hamburg : Hamburg Edition HIS Publishers, 2009. – 204 р.

регіонів, оскільки сам регіон до певної міри повинен бути розвиненим, щоб забезпечити відповідну (базову) інфраструктуру для функціонування глобальних логістичних мереж. Тому можна стверджувати, що лише двосторонній розвиток, а саме: економічний, політичний та соціальний стан регіону й удосконалення функціональності глобальних логістичних мереж буде подавати поштовх до їх комплексного взаємодовнюючого розвитку.

Таблиця 11.2

Частка ринку найбільших постачальників контрактної логістики у світі²¹

Логістичний провайдер	Частка ринку
DHL	7,7%
Kuehne+Nagel	2,1%
CEVA	2,1%
Hitachi Transport	1,8%
SNCF Geodis	1,2%
Rhenus AG	1,2%
Norbert Dentressangle	1,2%
UPS SCS	1,1%
DB Schenken Logistics	1,1%
Sankyu Inc.	1,1%
Інші	79,4%
Разом	100%

Глобальну логістичну мережу можна визначити як мультимодальне об'єднання учасників логістичного процесу, де ланцюг поставки товару набуває дуалістичної форми, з можливою «відправною точкою» як з боку виробника, так і споживача; розташоване за мережевим принципом у світовому геопросторі, що сприяє взаємообміну логістичною інформацією та забезпечує надання послуг щодо перевезення, складування, управління ланцюгами постачання як виробників, так і споживачів у будь-якій точці земної кулі.

Для визначення ролі глобальних логістичних мереж у розвитку регіонів варто застосовувати комплексний аналіз, тобто проводити порівняння особливостей діяльності логістичних мереж окремо за: континентальною присутністю їх представництв, комплексом надання послуг, рівнем логістичного обслуговування та континентальною площею покриття. Визначення континентального охоплення мережами неможливе без застосування теорії регіоналізації, що передбачає поділ світу на окремі регіони з виокремленням у їх межах субрегіонів.

11.3. Регіональний розвиток глобальних логістичних мереж

За своєю суттю усі глобальні логістичні мережі є певним системним ланцюговим груповим об'єднанням логістичних провайдерів, що діють на світовій арені, а оскільки алгоритм їх побудови є схожим або аналогічним, то доцільним видається порівняння діяльності, для прикладу, п'яти глобальних логістичних мереж. Зосереджено увагу на дослідженні глобальних логістичних мереж, що є об'єднанням логістичних провайдерів-представників окремих фірм на місцях: Network Global Logistics – NGL, Worldwide Partners Alliance – WPA, Choice Logistics, та Tandem Global Logistics.

Поряд із наведеними в попередніх параграфах розділу способами аналізу функціонування логістичних утворень ще одним із специфічних методів дослідження для аналізу логістичних мереж є метод картографування. Цей спосіб дає можливість наочно прослідкувати, яку територію охоплює кожна із аналізованих логістичних мереж, вирахувати зв'язки між структурними елементами мережі та порахувати площу визначених об'єктів.

Можливість картографування забезпечує програма ArcGIS²² сімейства програмних продуктів американської компанії ESRI, одного з лідерів світового ринку геоінформаційних систем (ArcGIS побудована на основі технологій COM, .NET, Java, XML, SOAP), що дає змогу візуалізувати (представити у вигляді цифрової карти) великі обсяги статистичної інформації, що має географічну прив'язку. У середовищі створюються і редагуються карти усіх масштабів: від планів земельних ділянок до карти світу. Також у ArcGIS вбудований широкий інструментарій аналізу просторової інформації.

²¹ Виконано авторами з використанням даних звіту Global Logistics Markets: Roland Berger Strategy Consultants GmbH (2014). Global Logistics Markets. – Munich, Germany: Doll, A., Friebel, D., Rückriegel, M., Schwarzmüller, M.

²² Настольные ГИС: ArcGIS for Desktop [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://esri-cis.ru/products/arcgis-for-desktop/detail/key-features/>.

Якщо детально аналізувати послуги та сервіс, що надає мережа Choice, варто почати з того, що вона зосереджена на забезпеченні логістики запасних частин таким чином, що технологічні компанії можуть продовжувати свою діяльність без простою та очікування на запасні частини чи окремі деталі. Базисом логістики запасних частин у такому разі виступають стратегічне зберігання та швидка доставка²³.

Логістична мережа Choice надає сервіс у таких напрямках: стратегічне складування; транспортний менеджмент; прийняття рішень у галузі глобальної торгівлі; бізнес-менеджмент; менеджмент повернення. Мережа Choice забезпечує широкий спектр варіацій термінів доставки, що дає змогу клієнтам визначити рівні терміновості, які в свою чергу збалансовують витрати і сервіс.

Глобальна логістична мережа Choice налічує більше 400 офісів в усьому світі, серед яких: склади на місцях, регіональні центри дистрибуції та внутрішні вузли. Доцільно розглядати розташування офісів на континентах, всього їх є 405, з яких: у Північній Америці (США, Канаді та Мексиці) – 236; у Центральній Америці та на Карибських островах – 15; у Південній Америці – 10; на території ЕМЕА (країн Європи, Близького Сходу та Африки) – 98; у Азії – 36; на території Австралії та Океанії – 10 (рис. 11.7).



Рис. 11.7. Представництва глобальної логістичної мережі Choice

Наступною розглянемо глобальну логістичну мережу NGL²⁴, що сьогодні є лідером на ринку критично-важливої доставки та ефективної дистрибуції, що надає ключові послуги в чотирьох напрямках: доставка повітряним шляхом, складування та розподіл, складування критично важливих товарів та місцеві кур'єрські послуги. Повний комплект послуг, котрий забезпечує мережа NGL, є таким: контрактна логістика; надання складських приміщень з декількома орендарями; логістика запасних частин; виконання замовлень з електронної комерції; дистрибуція; підтримка виробництва; сервіс швидкої доставки за критично важливого часу; управління транспортними потоками. Доставка товарів у мережі здійснюється повітряним, залізничним, авто- та морським шляхами.

Мережа NGL управляє та керує близько 516 об'єктами (складськими приміщеннями та центрами дистрибуції) стратегічно розташованими в усьому світі: 253 з яких розташовані на території Північної Америки; 24 – на території Центральної Америки та Карибських островів; 12 у Південній Америці; 136 – на території ЕМЕА; 79 – на території Азії; 12 – на території Австралії та Океанії (рис. 11.8).

Логістична мережа Tandem²⁵ надає такі послуги: перевезення повітряним, морським та автошляхами; логістика складування; дистрибуція; контроль рівня запасів для повного управління ланцюгом поставок; митне оформлення; відстеження руху вантажів. Мережа також надає спеціалізовані послуги щодо перевезень морським шляхом, такі як: перевезення від дверей до дверей, матеріально-технічне постачання для проектів (проектна логістика), мультимодальні перевезення, розвантаження.

Глобальна логістична мережа Tandem налічує 200 центрів дистрибуції та складських приміщень, зокрема: у Північній Америці – 26; у Центральній Америці та на Карибських островах – 7; у Південній Америці – 12; на території ЕМЕА – 98; у Азії – 50; на території Австралії та Океанії – 7 (рис. 11.9).

²³ Choice Logistics [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу : <http://www.choicelogistics.com/>.

²⁴ Network Global Logistics [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу : <http://www.nglog.com/>.

²⁵ Tandem Global Logistics [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу : <http://www.tandemgloballogistics.com/home>.

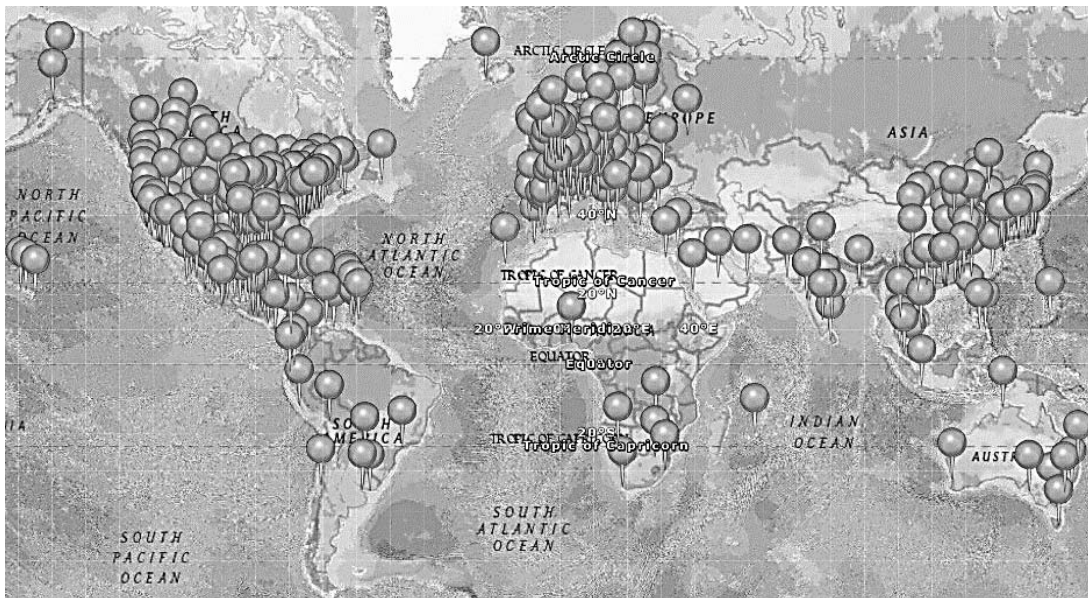


Рис. 11.8. Представництва глобальної логістичної мережі NGL

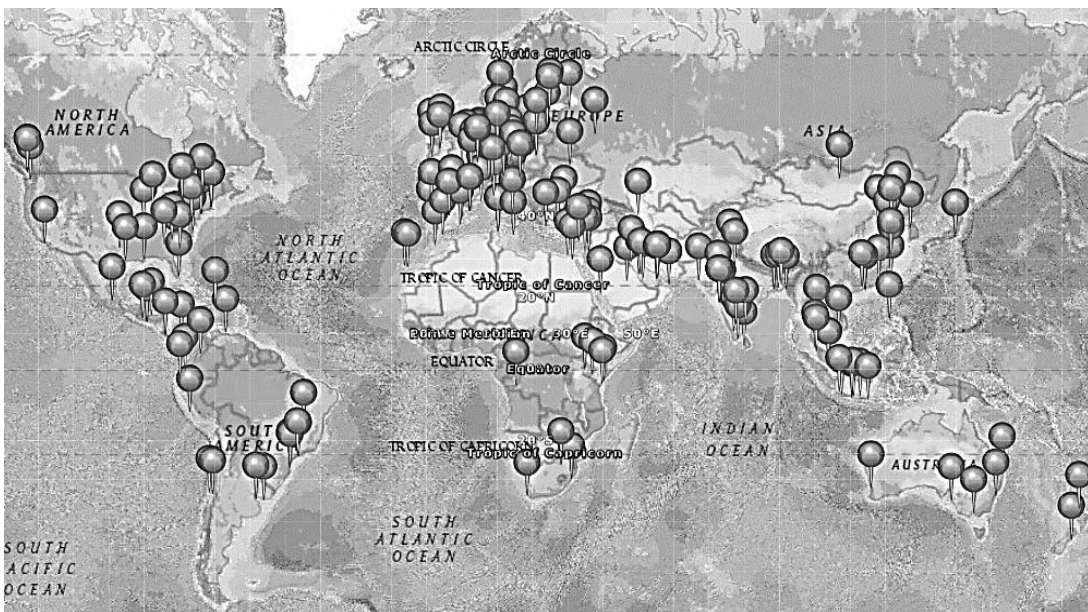


Рис. 11.9. Представництва глобальної логістичної мережі Tandem

Мережа WPA²⁶ надає послуги в таких напрямках: перевезення вантажів; інтермодальні перевезення; проекти/великовагові вантажі; переміщення побутових та виставкових предметів; перевезення чутливих до часу вантажів повітряним чи наземним шляхом; «холодна логістика» (перевезення швидкопсувних товарів); перевезення небезпечних вантажів; кур'єрська доставка; послуги портових агентів, суднових агентів та фрахтування; складування; послуги консультантів, авіачартерних брокерів та генеральних агентів з продажу; а також сервіс у галузі урядової та оборонної логістики.

Мережа WPA з її учасниками, які є транснаціональними компаніями, акумулює річний дохід у сумі 4,12 млрд. дол. США, генерованого 14873 співробітниками, які працюють у 400 представництвах в 221 містах 94 країн світу: 39 – на території Північної Америки; 1 – у Центральній Америці та Карибських островах; 4 – у Південній Америці; 177 – на території EMEA; 170 – у Азії; 9 – на території Австралії та Океанії (рис. 11.10).

Спробуємо знайти пояснення такої щільної концентрації представництв визначених глобальних логістичних мереж, а саме: NGL, WPA, Choice та Tandem, через прив'язку їх формування та функціонування до окремих економічних показників. Для аналізу обрано такі економічні показники (факторні ознаки): ВВП на душу населення (дол. США); відсоток користувачів Інтернетом; відсоток користувачів

²⁶ Worldwide Partners Alliance [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу : <http://www.ourwpa.com/>.

мобільними телефонами; та відсоток користувачів комп'ютерами (ПЕОМ). Обрано саме ці показники тому, що в сучасному інформатизованому світі неможливо обійтись без використання мобільних та комп'ютерних пристроїв, з доступом до мережі Інтернет у тому числі. Сучасна логістика просто не може існувати без доступу і використання техніки для обслуговування мереж у світовому масштабі.

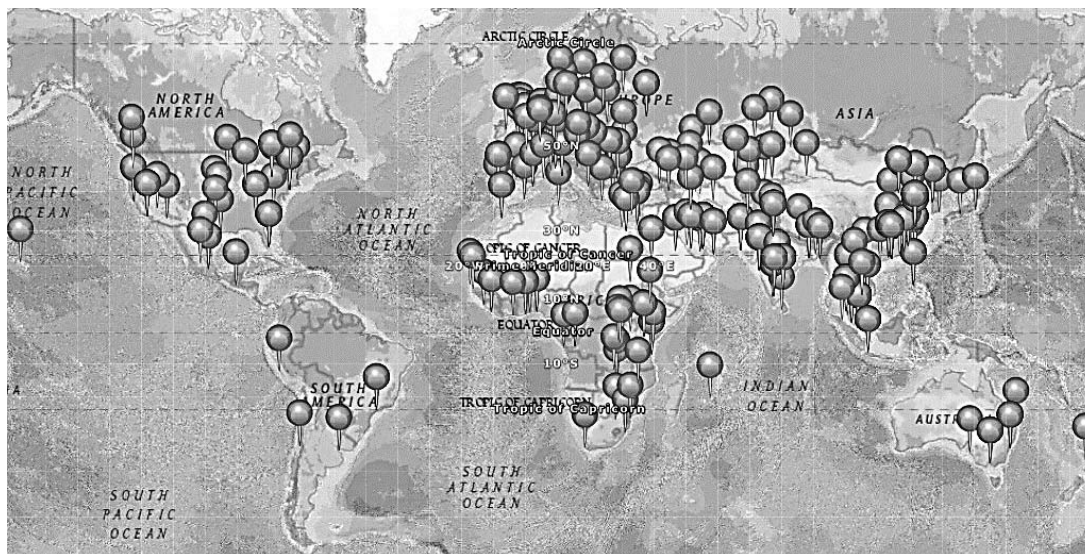


Рис. 11.10. Представництва глобальної логістичної мережі WPA

Для вимірювання сили зв'язку між визначеними факторними ознаками обрано регіон Північної Америки, Азіатсько-Тихоокеанський регіон та країни Європи (табл. 11.3).

Таблиця 11.3

**Систематизована таблиця щодо континентальних показників:
ВВП на душу населення, користувачів Інтернет, мобільними та ПЕОМ**

	Північна Америка				Азіатсько-Тихоокеанський регіон				Європа			
	ВВП на душу населення, дол. США	Користувачі Інтернет, %	Користувачі мобільними, %	Користувачі ПЕОМ, %	ВВП на душу населення, дол. США	Користувачі Інтернет, %	Користувачі мобільними, %	Користувачі ПЕОМ, %	ВВП на душу населення, дол. США	Користувачі Інтернет, %	Користувачі мобільними, %	Користувачі ПЕОМ, %
2000	35248,7	43,88	37,49	26	3967,76	5,59	11,39	1	15216	18,14	37,89	13
2001	35941,8	50,16	43,68	26	3656,48	7,25	15,82	2	15318	22,33	47,9	14
2002	36786,3	59,06	47,79	30	3685,97	8,99	20,33	2	16768	29,75	55,05	16
2003	38540,5	61,94	53,61	32	4020,21	10,55	24,74	2	20427	35,54	63,54	17
2004	40939,8	64,87	61,04	34	4474,02	12,59	29,61	3	23503	39,71	70,73	19
2005	43503,4	68,33	66,80	37	4726,14	14,67	34,07	3	25046	42,57	80,61	22
2006	45841,1	69,27	74,46	40	4978,84	16,62	39,48	4	26989	45,94	91,57	24
2007	47710,4	74,82	80,05	43	5537,28	20,77	48,04	4	31739	50,28	101,52	26
2008	48217,9	74,27	83,35	46	6340,2	25,25	57,10	5	34704	54,01	108,41	29
2009	46390,9	71,92	86,86	51	6469,44	29,51	64,94	5	29583	58,18	111,54	33
2010	48276,86	72,54	89,78	56	7460,17	34,23	73,74	6	27368	62,52	114,88	36
2011	50053,43	71,04	92,92	60	8558,8	37,24	83,15	6	30341	65,77	119,24	39
2012	51826,47	79,67	94,45	65	9076,57	41,15	91,62	7	25999	69,38	120,72	42
2013	53030,58	84,36	93,84	69	9107,83	44,28	97,59	8				

Оскільки сьогодні забезпечення ефективної діяльності логістичних мереж неможливе без застосування сучасних інформаційних технологій, пропонується з допомогою матриці кореляції виміряти сили взаємозв'язку між обраними факторними величинами, а саме: рівнем ВВП на душу населення, про-

никненням Інтернету на ринок, використанням персональних комп'ютерів та мобільних телефонів. Вибір визначених величин не є випадковим, оскільки саме з використанням сучасних Інтернет-технологій, через засоби доступу до мережі, споживачами здійснюється більша частина онлайн-замовлень товарів та послуг з майбутньою доставкою через логістичні мережі. Важливим є також розмір ВВП на душу населення, оскільки від його рівня прямо залежить спроможність споживачів придбати персональні комп'ютери, телефони чи планшети за допомогою котрих можна вести власну логістичну діяльність, контролюючи всі етапи в он-лайн режимі.

Після побудови кореляційних матриць бачимо, що на континенті Північної Америки (табл. 11.4) спостерігається сильний зв'язок між показниками користування Інтернетом, наявністю мобільних телефонів, персональних комп'ютерів та величиною ВВП. Найбільший ступінь залежності спостерігається між величиною ВВП на душу населення і користувачами мобільних телефонів, що підтверджується фактом більш поширеного доступу до мережі Інтернет через мобільні пристрої.

Таблиця 11.4

Кореляційна матриця факторних ознак на континенті Північної Америки

	ВВП на душу населення,	Користувачі Інтернет	Користувачі мобільними	Користувачі ПЕОМ
ВВП на душу населення	1			
Користувачі Інтернет	0,941212	1		
Користувачі мобільними	0,982002	0,927947	1	
Користувачі ПЕОМ	0,943622	0,865152	0,939939	1

При побудові кореляційної матриці Азіатсько-Тихоокеанського регіону (табл. 11.5) визначено більш тісний взаємозв'язок між досліджуваними ознаками порівняно із регіоном Північної Америки. Знову спостерігаємо тісну кореляцію між показниками користування мобільними телефонами та Інтернету, що свідчить про надання переваги користуванню мобільним пристроями.

Таблиця 11.5

Кореляційна матриця факторних ознак Азіатсько-Тихоокеанського регіону

	ВВП на душу населення,	Користувачі Інтернет	Користувачі мобільними	Користувачі ПЕОМ
ВВП на душу населення	1			
Користувачі Інтернет	0,989994	1		
Користувачі мобільними	0,988931	0,999059	1	
Користувачі ПЕОМ	0,966904	0,984708	0,987183	1

Практично аналогічною є ситуація на території країн Європи (табл. 11.6). Спостерігається менш тісний взаємозв'язок, хоча водночас доволі міцний, між показниками користування персональними комп'ютерами та рівнем доходу на душу населення. Знову підтверджується сильний взаємозв'язок між показниками користування мобільними телефонами та Інтернетом.

Таблиця 11.6

Кореляційна матриця факторних ознак регіону Європи

	ВВП на душу населення,	Користувачі Інтернетом	Користувачі мобільними	Користувачі ПЕОМ
ВВП на душу населення	1			
Користувачі Інтернет	0,942483	1		
Користувачі мобільними	0,972649	0,986641469	1	
Користувачі ПЕОМ	0,887923	0,975227834	0,955582	1

Варто також зазначити, що за останні п'ятнадцять років (з 2000 р.) рівень ВВП на душу населення зріс на 33,5% у Північній Америці, на 56,4% в Азіатсько-Тихоокеанському регіоні та на 54,9% у Європі.

Поряд із описаними вище факторними ознаками щодо інформаційного розвитку регіонів вплив на агломерацію мережевих представництв має індекс логістичної ефективності LPI²⁷. За даними 2014 р.²⁸, по усіх складових індексу, окрім своєчасності, лідирує Східна Азія і Тихоокеанський регіон з показниками митного оформлення, інфраструктури, міжнародних перевезень, якості та компетенції логістичних послуг

²⁷ Див. також рис. 12.5 – світову карту регіональних значень індексу логістичної ефективності.

²⁸ Logistics Performance Index [Електронний ресурс] // The World Bank. – 2014. – Режим доступу: <http://lpi.worldbank.org/international/scorecard/radar/254/C/UKR/2014#chartarea>.

та відстеження вантажу. Серед лідерів щодо ефективності надання логістичних послуг, є США, де показники індексу LPI сягають 4. Такі високі показники індексу логістичної ефективності США і пояснюють щільну агломерацію представництв усіх глобальних логістичних мереж на території країни.

Використовуючи програму ArcGIS внесено дані про місця розташування логістичних центрів вищезгаданих мереж на континентах (у регіонах) і за допомогою інструментарію програми обчислено площу покриття, що займає кожна мережа на цих територіях (табл. 11.7).

Таблиця 11.7

Континентальна (регіональна) площа покриття глобальних логістичних мереж

	Площа, км ²	NGL, %	WPA, %	Choice, %	Tandem, %	% покриття (сумарний)
США	9826675	58,66	52,37	70,71	39,14	220,87
Центральна Америка	523780	41,28	14,41	38,35	35,25	129,30
Європа	10523000	33,03	34,00	29,42	29,07	125,52
Південна Америка	17820000	28,05	13,18	32,52	31,29	105,05
Мексика	1972550	52,54	6,24	28,27	12,35	99,40
Азія	36554386,3	16,58	27,33	16,71	17,51	78,13
Африка	30132000	12,18	31,24	14,21	11,30	68,93
Кариби	239681	26,87	0	20,11	11,46	58,44
Близький Схід	6920613,74	8,12	11,47	15,55	9,22	44,36
Австралія та Океанія	8520000	15,03	7,47	9,66	10,43	42,60
Канада	9984670	10,36	6,09	12,77	7,34	36,56

Обчисливши континентальну (регіональну) площу покриття глобальних логістичних мереж та підсумувавши відсоток покриття кожного окремого континенту чи регіону (країни) усіма логістичними мережами, видно, що на територіях США, Центральної Америки, Європи та Південної Америки спостерігається перекриття зон впливу на 120,87%, 29,30%, 25,52% та 5,05% відповідно. Це пояснюється, по-перше, тим, що ринки цих територій більшою мірою США, були місцем початку діяльності мереж; по-друге, великий ринок споживачів; по-третє, значна концентрація промисловості; по-четверте – потужний ринок інформаційних технологій, що дає змогу розвивати ринок електронної комерції (E-commerce), для якого логістика є критично важливою складовою забезпечення діяльності, що сприяє ефективним взаємовідносинам між споживачами та виробниками.

11.4. Глобальні та національні логістичні утворення на регіональних ринках України

Однією з головних проблем для розвитку логістики в Україні є те, що більшість клієнтів, які потребують логістичних послуг, не володіють достатніми знаннями про статті своїх витрат на відповідні ланцюги постачання та про альтернативні підходи, що б знизили витрати на операції з логістики. Тому споживачі, як правило, користуються послугами іноземних провайдерів.

У контексті мультимодальних перевезень національний сектор експедирування вантажів подрібнений на більш ніж 2100 компаній, переважна більшість котрих мають менше 10 співробітників. У більшості цих організацій нема складів, а транспортні послуги, що надаються ними, є доволі обмеженими. Існує зовсім небагато великих компаній, що займаються експедиторськими та транспортними послугами та мають складські потужності. Такі компанії, як: «Укрінтерекспедиція»²⁹, «ПівденьТранс»³⁰ та «Інтертранс»³¹ є великими транспортно-експедиторськими організаціями і виконавцями транспортних послуг. Однак жодна з цих організацій не займається фізичною дистрибуцією та логістикою, що передбачають ведення складського обліку та надання послуг з додатковою вартістю, тобто їхня участь у ланцюгу постачання обмежується лише наданням послуг з перевезень та деякою мірою зберіганням транзитних вантажів.

В Україні іноземні компанії намагаються контролювати сектори фізичної дистрибуції та логістики через те, що вони вже мають достатньо ресурсів і досвіду для роботи в цьому секторі та бачать потребу у застосуванні підходів сучасної логістики. Головними причинами переважаючої присутності саме міжнародних логістичних компаній та мереж є те, що іноземні виробники, котрі виходять на ринок

²⁹ Транспортно-експедиційне підприємство УкрІнтерЕкспедиція [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrinterforwarding.kiev.ua/>

³⁰ Південь Транс — ЮГ Транс [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.transit.kiev.ua/>.

³¹ Товариство з обмеженою відповідальністю ІНТЕРТРАНСГРУП. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://intertrans.ua/>

України, вже знайомі з концепцією аутсорсингу, що стосується залучення 3PL-провайдерів для потреб міжнародної логістики. Оскільки більшість із них вже мають «основні контракти» з 3PL-провайдерами, то це означає, що останні повинні працювати там, де клієнт розпочинає своє виробництво. Також закордонні виробники, які зайняті в переробній галузі промисловості в Україні, використовують логістику вищого рівня при закупівлі сировини за принципом «точно-в-час» (Just-In-Time) для ліній виробництва, мінімізуючи таким чином витрати на складування імпортованої сировини, а для організації процесу постачання вони користуються послугами закордонних 3PL-провайдерів.

Для розуміння причин ефективності чи неефективності надання логістичних послуг на національному ринку проаналізовано індекс ефективності логістики України за кожним із шести компонентів за період у сім років – від 2006 до 2014 р., з основними роками: 2007, 2010, 2012 та 2014 рр. (табл. 11.8).

Таблиця 11.8

Показники індексу ефективності логістики України³²

Рік	Місце	Загальний показник індексу	Якість та компетенція	Митне оформлення	Відстеження вантажу	Інфра-структура	Своєчасність	Міжнародні перевезення
2007	73	2,55	2,41	2,22	2,53	2,35	3,31	2,53
2010	102	2,57	2,59	2,02	2,49	2,44	3,06	2,79
2012	66	2,85	2,85	2,41	3,15	2,69	3,31	2,72
2014	61	2,98	2,84	2,69	3,20	2,65	3,51	2,95

За даними табл. 11.8, можна прослідкувати тенденцію зростання чи спаду індексу ефективності логістики України загалом і за різними компонентами зокрема. На сьогодні склалась доволі позитивна тенденція, оскільки, як свідчать дані із таблиці, індекс ефективності логістики України зріс із показника 2,55 у 2007 р. до показника 2,98 у 2014 р. Хоча у 2010 р. показник індексу був вищий, ніж у 2007, проте у 2007 р. Україна опустилась на 19 позицій з 73 місця до 102 місця у 2010 р. Проте знову у 2012 і 2014 рр. Україна значно покращила свою позицію і піднялась на 66 і 62 місце, відповідно.

При оцінці результатів проведеного аналізу індексу LPI можна допустити, що саме 62 місце у рейтингу є причиною невеликої присутності глобальних логістичних мереж на території України.

Також участь України у розвитку глобальної логістики забезпечує наявність логістичних парків на території країни, що переважно побудовані на кошти іноземних інвесторів, а деякі з них і належать іноземним компаніям чи мережі компаній.

При дослідженні логістичного ринку України та присутності на ньому національних і глобальних логістичних мереж (в тому числі національних та/або міжнародних кур'єрських служб доставки), поділ території відбувався за обласними центрами і регіонами (Західна Україна, Східна Україна, Південна Україна та Північна Україна).

Загалом на території України функціонують більше двадцяти глобальних та національних кур'єрських служб, що надають якісні послуги з доставки пошти, перевезення вантажів, складської і транспортної логістики, а саме: «DHL», «Dimex», «DPD», «EMS Україна», «FedEx Express», «nextDAY», «TNT Express», «UPS», «Автолюкс», «Ваш Час», «Грандек», «Гюнсел», «Делівері», «Ін-Тайм», «ІнтерСітіПост», «КСД», «Міст Експрес», «Нова Пошта», «Нічний експрес», «Поні Експрес», «Сат», «Сіті Експрес», «Українська поштова група», «Укрпошта», «Експрес пошта» (Express Mail).

Із перелічених логістичних мереж займають та поділяють між собою значний сектор ринку логістичних послуг 9 компаній, а саме: «Нова Пошта», «Міст Експрес», «Ін-Тайм», «Автолюкс», «TNT Україна», «FedEx Україна», «DHL Україна», «DPD Україна» та «UPS Україна» (табл. 11.9). 82,1% із цих 9-ти мереж, що покривають країну, є національними, і лише 7,9% – глобальні логістичні мережі, що відкрили представництва на території України: 39,2% – «Нова Пошта», 22,9% – «Міст Експрес», 25,7% – «Ін-Тайм», 4,3% – «Автолюкс», 5,00% – «TNT Україна», 0,8% – «FedEx Україна», 0,8% – «DHL Україна», 0,7% – «DPD Україна» та 0,6% – «UPS Україна».

Безумовним лідером серед національних логістичних мереж, з найбільшою кількістю відділень (1743), є «Нова Пошта». Така потужна система функціонування передбачає певну лояльність споживачів. Серед глобальних логістичних мереж, що мають офіційні представництва на території України, лідером є TNT. В Україні функціонує 43 відділення мережі TNT-Express.

³² Logistics Performance Index [Електронний ресурс] // The World Bank. – 2014. – Режим доступу: <http://lpi.worldbank.org/international/scorecard/radar/254/C/UKR/2014#chartarea>.

Ще одним із напрямів участі України у розвитку глобальної логістики є наявність логістичних парків на території країни, що переважно побудовані за кошти іноземних інвесторів, а деякі і належать іноземним компаніям чи мережі компаній.

На території України діє кілька логістичних парків, більшість з яких створені за участю і на замовлення іноземних інвесторів. Найбільша концентрація логістичних парків спостерігається в Центральній Україні, переважно на території Київської області, де їх є 7: ЛК «Комодор», West Gate Logistic, East Gate Logistic, Universal Logistic Park, Логістичний Парк East One, Логістичний парк «Копилів», AMTEL Logistic Park.

На території Західної України розташовані Індустріальний парк з елементами логістики «Берег-Карпати» та логістичний комплекс «Карпати-Логістик». На Півдні України є 3 логістичні парки: в Одеській області розташований логістичний парк Odessa Logistic Park та проводиться робота з відкриття Логістичного парку «Дельфін»; у Запоріжжі функціонує Zaporizhzhya Logistic Park.

Таблиця 11.9

**Представництва глобальних та національних логістичних мереж на території України
(дані за вересень 2015 р.)**

	Нова Пошта	Міст Експрес	Ін-Тайм	Автолюкс	TNT-Express Україна	FedEx Україна	DHL Україна	DPD Україна	UPS Україна
Західна Україна									
Львівська область	96	114	108	12	2	1	1	1	1
Івано-Франківська область	38	49	48	4	2	1	1	1	1
Закарпатська область	45	40	36	1	1	1	1	1	1
Рівненська область	54	63	48	3	1	1	1	1	1
Тернопільська область	36	63	30	2	1	1	1	1	1
Волинська область	47	56	54	7	1	1	1	1	1
Хмельницька область	58	59	60	8	2	2	1	1	
Чернівецька область	39	40	26	1	1	1	1	1	1
Східна Україна									
Харківська область	103	61	66	11	1	2	1	2	1
Донецька область	50	8	48	12	3	1	1	1	2
Луганська область	25	2	26	11	1	1	-	1	1
Центральна Україна									
Вінницька область	70	57	39	3	1	1	1	1	1
Дніпропетровська область	166	119	134	15	3	3	2	2	2
Кіровоградська область	49	51	56	4	1	1	1	1	
Полтавська область	76	42	55	7	2	3	2	2	2
Черкаська область	55	67	72	5	3	2	1	2	1
Північна Україна									
Житомирська область	55	64	49	4	1	1	1	1	1
Київська область	305	219	238	31	4	1	5	2	3
Чернігівська область	43	43	47	5	1	1	1	1	1
Сумська область	42	74	58	8	1	1	1	1	1
Південна Україна									
Запорізька область	74	37	59	6	4	2	1	1	2
Херсонська область	52	37	30	5	1	1	6	1	1
Миколаївська область	46	48	45	4	2	2	1	1	1
Одеська область	119	97	107	16	1	2	4	2	2
АР Крим область	0	0	0	8	2	1	0	0	0
Всього	1743	1510	1539	193	43	35	37	30	29

Якщо для аналізу глобальних логістичних мереж використовувалась програма картографування «ArcGIS for Desktop», то для позначення на карті України логістичних парків та логістичних центрів використано програму Google Maps (Мапи Google), що є набором визначених додатків, створених на базі безкоштовного картографічного сервісу та технологій, створених компанією Google (рис. 11.11).



Рис. 11.11. Логістичні парки та логістичні центри України

Аналіз логістичного ринку України показав, що майже всі логістичні парки зосереджені на території Київської області, тоді як Західна Україна, перебуваючи на перетині важливих міжнародних транспортних коридорів, не достатньо забезпечена логістичними потужностями. Щодо Південної України, то логістичних парків та центрів недостатньо, оскільки будучи припортовою територією вона зосереджує потужний торговельний потік. Варто зазначити і те, що багато організацій позиціонують себе не як логістичні парки, а як логістичні комплекси, що за своєю суттю є практично тотожними поняттями.

Щодо логістичного ринку України, то можна зробити висновок, що він є доволі насиченим і створювати нові логістичні мережі немає потреби. Натомість варто проводити заходи щодо удосконалення існуючих національних логістичних мереж та представництв на місцях глобальних логістичних мереж, а також розбудовувати відповідну інфраструктуру (дороги, склади, транспортні вузли, логістичні центри, розвивати всі види транспорту).

Підсумовуючи, варто зазначити, що в сучасній інформаційній економіці глобальні логістичні провайдери та глобальні логістичні мережі стають перед фактом зростаючої конкуренції та зростанням вимог споживачів щодо надання сервісу, які складно задовольнити через обмеженість інновацій у сервісному секторі. Фактично можна стверджувати, що відбувається трансформація усього ланцюга поставки товарів, що супроводжується дзеркальним відображенням схеми потоку замовлення та супроводжуючої інформації, зокрема на регіональному рівні.

Аналіз діяльності глобальних логістичних мереж показав, що ринок логістичної індустрії перебуває на етапі динамічного розвитку. Це зумовлено розвитком моделей логістики електронної комерції, що дали можливість продавати віртуальні логістичні ресурси в глобальному масштабі. Глобальні логістичні мережі стали каналом доставки товарів, замовлених через он-лайн мережу. Проте більш детальний аналіз глобальної логістичної індустрії показав певну насиченість ринку глобальними логістичними мережами у конкретних регіонах. Перекриття спільних територій, або так зване «паралельне існування» в одному регіоні кількох мереж свідчить про їх високу популярність серед споживачів. Тому, зважаючи на вищезгадані факти, вважається недоцільним формування нових мереж, а пропонується зосередити увагу на удосконаленні функціонування існуючих та створенні їх філій у тих регіонах, де їх недостатньо.

Частина III

МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

Розділ 12

МЕХАНІЗМИ АКТИВІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В КОНТЕКСТІ УКРАЇНСЬКОГО ВИМІРУ

12.1. Актуальність проблеми регіонального розвитку як предмета дослідження: основні моделі

Регіональний розвиток у будь якій країні визначається, з одного боку, характером і активністю взаємодії сил регіонального ринку, ступенем його розвитку, потужністю, з другого – регіональною економічною політикою. Остання пов'язана з забезпеченням регіонального розвитку, який полягає, по-перше, в економічному зростанні; по-друге, в зміні якості; по-третє, в структурній трансформації.

У Концепції державної регіональної політики України визначено, що державна регіональна політика – це складова частина національної стратегії вітчизняного соціально-економічного розвитку, тісно пов'язана із здійсненням адміністративної реформи та впорядкуванням адміністративно-територіального устрою, і реалізується шляхом здійснення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування системи заходів для забезпечення ефективного комплексного управління економічним і соціальним розвитком України та її регіонів¹.

Таке визначення свідчить про те, що в процесі адміністративно-територіальної реформи у співвідношенні двох складових регіональної політики – державної регіональної політики і внутрішньої регіональної політики регіону – ухил робиться в сторону внутрішньої регіональної політики, що: по-перше, відображає глобальні тенденції до регіоналізації і децентралізації управління; по-друге, свідчить про те, що в питаннях регіонального розвитку регіони мають більше робити ставку на розкриття і підвищення використання власного економічного потенціалу, на пошук внутрішніх резервів і стимулів активізації економічного розвитку.

Всі процеси і явища, що відбуваються на регіональному рівні і виражають регіональний розвиток, доволі багатогранні, що дає змогу трактувати останній як багатокомпонентний процес, який охоплює такі складові цього розвитку, як: економічна, інноваційна, соціальна, культурна, гуманітарна, демографічна, поселенська, екологічна тощо.

Кожна з цих складових характеризується своїми специфічними напрямками, пріоритетами, засобами та механізмами реалізації. Незважаючи на взаємопов'язаність зазначених видів розвитку, їх значимість, визначальним і базовим є економічний розвиток. Саме він створює підґрунтя для всіх інших видів регіонального розвитку регіону. Тому і далі акцент нашого дослідження робитиметься на проблематиці регіонального економічного розвитку.

Розгляд проблеми активізації регіонального розвитку як предмета дослідження обумовлений як внутрішніми проблемами України, так і певними мегатенденціями, які впливають на регіональну політику.

PEST-аналіз досліджень зарубіжних та вітчизняних вчених щодо суперечностей і тенденцій глобалізації дав змогу зробити висновок, що найбільш суттєвий вплив на розвиток регіонів країн-членів ЄС, як і України, мають такі: 1) нова транснаціональність, виявами якої є створення виробничих мереж, створення виробничих альянсів; 2) проблема ресурсних обмежень для економік регіонів; 3) посилення впливу потоків капіталів, товарів, мігрантів на традиційні та відносні переваги країн, регіонів; 4) поглиблення структурних асиметрій у процесах алокації виробничих факторів у національних і регіональних економіках; 5) виникнення потужних перерозподільчих конфліктів через обмеженість ресурсів; 6) посилення влади недержавних суб'єктів; 7) відхід від застосування нафти, газу, перехід на нові енергоносії; 8) наявність глобальних фінансових дисбалансів, здійснення монетарних реформ, необхідність підтримки єдиної європейської валюти; 9) поява ризиків уповільнення циклічного розвитку; 10) організація післякризових та антикризових стратегій на відновлення темпів економічного зростання,

¹ Концепція державної регіональної політики: затверджено Указом Президента України від 25 травня 2001 року № 341/2001 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/law/show/341/2001>.

незважаючи на ігнорування стратегічних цілей і завдань підвищення добробуту та якості життя². Зростання проблеми конкурентоспроможності, посилення тиску транснаціональних компаній на національні і регіональні ринки, формування надпотужних корпоративних структур, активізація інтеграційних тенденцій між суб'єктами-конкурентами, конвергенції традиційних галузей, зростання диспропорцій у концентрації капіталу, збереження нерівномірності розвитку регіонів (незважаючи на тривалу реалізацію політики «вирівнювання»), невирішеність бюджетних проблем окремих регіонів, боротьба протиріч між прагненням до централізації (за визначенням В.Гейця) і спробами регіональної самостійності³ ускладнили механізм перерозподілу в регіональній політиці ЄС і актуалізували застосування механізмів «нового регіоналізму», спрямованих на підтримку конкурентоспроможності регіонів.

Для України проблеми вибору механізмів розвитку регіонів, його адаптації до викликів глобалізації є значно гострішими, ніж для країн Європейського Союзу. Це зумовлено такими причинами: 1) збереженням, а в деяких випадках навіть поглибленням структурних диспропорцій⁴; 2) слабкою економічною інтегрованістю регіонів у середині України, обумовленою посиленням регіональних диспропорцій; 3) високою диференціацією регіонів за економічним потенціалом; 4) значною диференціацією інноваційної інфраструктури, що перешкоджає збалансованому соціально-економічному розвитку територій; 5) нерівномірністю локалізації іноземних інвестицій у регіонах; 6) нерівномірністю концентрації експортно-імпоротної діяльності в регіонах; 7) невідповідністю фіскальної, бюджетної політики і системи міжбюджетних відносин потребам зниження міжрегіональної диференціації. Загалом на регіональний розвиток будь-якого регіону впливає низка внутрішніх і зовнішніх факторів. Серед внутрішніх факторів визначальне місце займають: його економічний потенціал; технологічна, секторальна (галузева) і відтворювальна структура економіки; концентрація капіталу; інновації; споживчий попит; інституційні фактори; обрана модель регіонального розвитку.

Так, зокрема, не всі регіони України є однаково потужними з економічної точки зору. Узагальнюючими показниками оцінки економічного потенціалу регіону є його валовий регіональний продукт⁵ та валовий регіональний продукт на душу населення. За питомою вагою регіонів у валовому регіональному продукті домінуючі позиції у 2012 р. займали м. Київ (18,9%), Донецька (11,7%), Дніпропетровська (10,1%) області (табл. 12.1). Охоплюючи 9,8% території, ці регіони виробляли 40,7% ВРП.

Таблиця 12.1

Питома вага регіонів у ВРП у фактичних цінах 2012 р., %

	Територія, %	ВРП, %		Територія, %	ВРП, %
Україна	100	100	Львівська	3,6	4,3
АР Крим	4,3	3,1	Миколаївська	4,1	2,0
Вінницька	4,4	2,3	Одеська	5,5	4,4
Волинська	3,3	1,4	Полтавська	4,8	3,9
Дніпропетровська	5,3	10,1	Рівненська	3,3	1,5
Донецька	4,4	11,7	Сумська	4,4	1,7
Житомирська	4,9	1,7	Тернопільська	2,3	1,2
Закарпатська	2,1	1,5	Харківська	5,2	5,6
Запорізька	4,5	3,8	Херсонська	4,7	1,3
Івано-Франківська	2,3	2,2	Хмельницька	3,4	1,8
Київська	4,7	4,8	Черкаська	3,5	2,1
Кіровоградська	4,1	1,5	Чернівецька	1,3	0,9
Луганська	4,4	4,0	Чернігівська	5,3	1,6
м. Київ	0,1	18,9	м. Севастополь	0,2	0,7

Примітка. Сформована за: Регіони України : статистичний збірник. – Ч. 1. – К., 2014. – 733 с. – С. 18–20.

Має місце асиметрія у виробництві ВРП на душу населення, яка поглиблюється. Зокрема, якщо в 2006 р. співвідношення між мінімальним і максимальним значенням ВРП на одну особу становило 6,2 разу, в 2010 р. – 6,4 разу, та в 2012 р. – 6,7 разу.

² Реформи в глобальній економіці та Україна: аналітична записка за матеріалами Шістнадцятої підсумкової міжнародної конференції (м. Гувес, о. Крит, Греція, 23–30 вересня 2011 р. – С. 173–190).

³ Геєць В. М. Система макромоделей прийняття управлінських рішень / В. М. Геєць // Рекомендації V Міжнародного науково-практичного семінару «Структурно-інституціональна трансформація та безпека економіки регіонів України в процесі модернізації держави». 27–28 травня 2012 року.

⁴ Мельник А. Ф. Структурні дисбаланси розвитку економіки регіонів України / А. Ф. Мельник // Журнал європейської економіки. – 2012. – Т. 11, № 1. – С. 125.

⁵ Валовий регіональний продукт (ВРП) визначають як суму валових доданих вартостей усіх видів економічної діяльності в основних цінах, включаючи чисті податки на продукти. У розрахунку ВРП виробничим методом враховують такі показники, як випуск, проміжне споживання, валова додана вартість, оплата послуг фінансових посередників, податки на субсидії та продукти.

Наявна структура економіки регіонів характеризувалась концентрацією виробництв, що належать до I, II, III, IV технологічних укладів, у Донецькій, Дніпропетровській, Луганській, Сумській, Полтавській, Черкаській областях, IV і V технологічного укладу – в центральних і західних областях, V і VI технологічних укладів в м. Києві, Харківській, Львівській областях. За видами економічної діяльності сформувались різні типи економіки: індустріальний (Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Полтавська області); промислово-аграрний (Рівненська, Сумська, Черкаська, Чернігівська, Житомирська, Івано-Франківська, Миколаївська області), сільськогосподарський (Вінницька, Херсонська, Тернопільська, Кіровоградська, Хмельницька області), з домінуванням сфери послуг (м. Київ, Одеська область, м. Севастополь); з орієнтуванням на сферу послуг (Харківська, Київська, Волинська, Закарпатська, Львівська, Чернівецька області).

Регіонами високої концентрації капіталу, зокрема іноземних інвестицій, за даними на 01.01.2014 р., є м. Київ, Дніпропетровська та Київська області. Аутсайдерами – Тернопільська, Чернівецька і Чернігівська області.

Така ситуація свідчить про неоднакову конкурентоспроможність регіонів у загальному економічному розвитку.

Зовнішніми факторами регіонального розвитку є такі: регіональна політика; вплив транснаціонального капіталу; світова народногосподарська кон'юнктура; ступінь децентралізації повноважень і ресурсів; гео економічне і геополітичне розміщення регіону. В сукупності вони обумовлюють певну модель регіонального розвитку.

В економічній літературі розрізняють шість моделей регіонального розвитку:

1) еколого-економічна – передбачає формування взаємозв'язку між природною підсистемою регіону й економікою регіону як рівноправних елементів регіональної системи. Містить вектори керівних впливів, що опираються на внутрішні ресурси – природні ресурси, міжгалузеві зв'язки і міжгалузеві баланси;

2) інноваційно-інвестиційна – базується на науково-технічному потенціалі, інвестиційному кліматі, джерелах фінансування інноваційних проєктів, господарствах, орієнтованих на інтенсифікацію науково-технічного і технологічного потенціалу. Містить вектори керівних впливів, що дозволяють реалізувати інвестиційно-інноваційні проєкти;

3) інноваційна – ґрунтується на науково-технічному потенціалі, каталізаторах і мультиплікаторах інноваційного розвитку, формується на визначенні потреби регіону в науково-технічних розробках, виявленні конкурентних переваг щодо потенціалу, а також сприянні підвищенню інноваційної активності господарських суб'єктів;

4) модель сталого розвитку – опирається на державне регулювання, безпеку, суспільну відповідальність; визначає баланс різних факторів, що впливають на максимізацію добробуту людини;

5) мобілізаційно-інноваційна – основою є сукупний регіональний потенціал, інноваційний потенціал, територіальна інфраструктура, інвестиційна привабливість, освітньо-інтелектуальний і людський капітал. Передбачає розробку механізмів і інструментів, що дають змогу реалізувати фундаментальні та прикладні наукові розробки.

6) кластерна – опирається на територіально-галузеву близькість, науково-дослідні центри, доступ до знань, інновацій, інноваційних технологій, інвестиційну привабливість, державно-приватне партнерство, замкнутість виробничого циклу. Передбачає формування кластерів, діяльність яких може і має надати нові можливості для розвитку просторових економік⁶.

Залежно від ступеня втручання в процеси регіонального ринко-творення з боку урядових структур, можна вирізнити модель «зрівноваженого розвитку» і модель ліберальну, орієнтовану на саморегулюючий вплив ринку.

12.2. Стратегії регіонального розвитку як інституційний спосіб вирішення проблеми

Обравши за основну державної регіональної політики модель «зрівноваженого розвитку» шляхом «вирівнювання економічного розвитку регіонів», українська влада прийняла два важливих документи, що ілюструють інституційні підходи до вирішення досліджуваної нами проблеми, – Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» (2850-15) і Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження

⁶ Томарева-Патлахова В. В. Моделі економічного розвитку в контексті економічної реформи / В. В. Томарева-Патлахова // Держава та регіони. – 2013. – № 1. – С. 76–80. – (Серія «Економіка та підприємництво»).

Державної стратегії регіонального розвитку на період 2015 року». Було започатковано щорічний контроль за виконанням плану заходів щодо реалізації Стратегії. Стратегію було розроблено відповідно до законодавства з урахуванням досвіду регіонального розвитку у країнах Європейського Союзу, Центральної та Східної Європи та СНД.

Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 р. було визначено, що державна регіональна політика має бути спрямована на створення умов для конкурентоспроможності регіонів як основи їх динамічного розвитку та усунення значних міжрегіональних диспропорцій.

Основною метою державної регіональної політики України було визначено створення умов, що дадуть змогу регіонам повністю реалізувати наявний потенціал, зробити максимальний внесок у національну економіку, здобути конкурентні переваги на зовнішньому ринку. Державна регіональна політика має бути спрямована насамперед на вирішення таких проблем: низька інвестиційна привабливість регіонів та інноваційна активність у них; нерозвинута виробнича та соціальна інфраструктура; зростання регіональних диспропорцій у сфері соціально-економічного розвитку регіонів; слабкі міжрегіональні зв'язки; нераціональне використання людського потенціалу⁷.

Було передбачено, що політика регіонального розвитку в Україні на період до 2015 р. мала базуватися на принципах: 1) програмування (на основі взаємопов'язаних довгострокових стратегій, планів та програм розвитку як на державному, так і на адміністративно-територіальному рівні); 2) концентрації (концентрації ресурсів на певних територіях з урахуванням пріоритетів і ефективності); 3) синхронізації дій («синергії») (синергії синхронного проведення реформ щодо регіонального та місцевого розвитку); 4) поляризованого розвитку (формування «опорних регіонів» – полюсів, локомотивів зростання, в яких концентруються фінансові, адміністративно-управлінські, людські та інші ресурси з подальшим посиленням інноваційної активності в інших регіонах). Цей принцип застосовували держави, що перебували на початкових стадіях соціально-економічного піднесення, коли інноваційна хвиля тільки починала формуватися та набувала масштабності за рахунок її концентрації в окремих «полюсах зростання»; 5) додатковості (фінансової підтримки за рахунок державного і місцевого бюджетів); 6) субсидіарності (наближення надання адміністративної/управлінської послуги максимально до споживача); 7) збалансованого розвитку (диференційованості надання державної підтримки регіонам з урахуванням їх потенціалу, умов, критеріїв та строків); 8) партнерства (співпраці центральних, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, суб'єктів господарювання); 9) єдності (зменшенні відмінності між регіонами в трьох вимірах – економічному, просторовому, використанні людських ресурсів)⁸.

З метою підтримки регіонів з реструктуризації економічної бази окремих з них і створення умов для диверсифікації на новій технологічній основі в Стратегії – 2015 було передбачено використання таких інструментів: а) надання субвенцій для забезпечення розвитку інфраструктури; б) формування державної та регіональної інфраструктури для залучення інвестицій; в) підтримка малого та середнього підприємництва через спрямування допомоги на спрощення процедур створення і реєстрації, розвиток ринку фінансових послуг, стимулювання інноваційної спрямованості підприємництва, венчурного бізнесу, розповсюдження сучасних технологій; г) підтримка інвестиційних проектів; д) забезпечення умов для розвитку нових підприємств.

Для підтримки регіонів у питаннях розвитку людських ресурсів передбачалось розширення переліку послуг з працевлаштування, укладання міжнародних договорів з питань трудової міграції та соціального захисту трудових мігрантів, запровадження механізмів легалізації зайнятості тощо.

Засобами розвитку транскордонного співробітництва є запроваджений Європейською Комісією новий інструмент сусідства на Європейському континенті – програми «Польща – Білорусь – Україна», «Словаччина – Угорщина – Україна», «Румунія – Україна», залучення до інтеграційного процесу регіонів, органів місцевого самоврядування, територіальних громад⁹.

Інструментами розширення міжрегіональної економічної взаємодії було визначено: розширення виробничої кооперації підприємств різних регіонів; розроблення спільних інвестиційних проектів; об'єднання зусиль, спрямованих на створення національної мережі міжнародних коридорів¹⁰, що в сукупності потенційно мало би працювати на формування єдиного національного комплексу.

Моніторинг виконання Державної стратегії регіонального розвитку до 2015 р., показав недостатню результативність механізмів та інструментів її реалізації. Дестабілізуючі фактори, що виникли в умовах

⁷ Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року. Затверджено постановою КМ України від 21.07.2006 р. № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%DO%BF/print13855560812564>.

⁸ Там само.

⁹ Там само.

¹⁰ Там само.

політичної та економічної нестабільності в січні 2014 р. до сьогодні, разом з недостатньою ефективністю діяльності державних інститутів зумовили такі негативні тенденції в регіональному розвитку, як:

- поглиблення нерівномірності розвитку територій, зростання міжрегіональних соціально-економічних диспропорцій, подальша диференціація розвитку районів та міст. Більше як в 30% населених пунктів (регіонів) спостерігається одночасне зниження рівня економічної активності та зменшення чисельності населення;
- поступове підвищення рівня концентрації економічної активності як на загальнодержавному так і на регіональному рівні. Так, зокрема в м. Києві, виробляється майже 20% ВВП, акумулюється 50% всіх прямих іноземних інвестицій, зосереджується значна кількість трудових мігрантів. В обласних центрах та прилеглих районах зосереджується понад 60% обсягів виробництва, інвестицій та будівельних робіт¹¹;
- чітко означився слабкий рівень адаптації регіонів до викликів сучасності. В 2013 р., першій половині 2014 р. спад обсягу промислового виробництва простежувався в 17 регіонах, обсягу капітальних інвестицій та обсягу будівельно-монтажних робіт – в 21 регіоні, обсягу експорту – 17 регіонах.

Попри те, що в період 2000–2007 рр. в Україні намітилась чітка тенденція до формування «центрів зростання» (м. Донецьк, Харків, Київ, Дніпропетровськ, Полтава, Львів), вплив світової фінансової кризи 2008–2012 рр. викликав різну реакцію регіонів щодо економічного розвитку (зменшення середньорічних темпів розвитку в найбільшому діапазоні в регіонах індустріального типу).

За оцінками результатів діяльності Ради Міністерств АРК, обласних, Київських та Севастопольських міських державних адміністрацій за 2013 р. за інвестиційною діяльністю домінуюче місце зайняли м. Київ (1 місце в рейтингу), Луганська обл. (2 місце), м. Севастополь (3 місце). Останні позиції в рейтингу зайняли Харківська (27 місце), Волинська (26 місце), Черкаська (25 місце) області. За економічним розвитком Кіровоградська, Дніпропетровська, Вінницька області (відповідно, перше, друге і третє місця). Аутсайдерами за цим напрямком оцінювання стали м. Київ, Луганська та Чернігівська області¹².

Зазначене обумовило перегляд концептуальних підходів до формування і реалізації державної регіональної політики, управління регіональним розвитком, що відображені в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. і полягають у:

- по-перше, інтегрованому підході до формування і реалізації державної регіональної політики, який передбачає поєднання секторальної (підвищення конкурентоспроможності регіонів шляхом диверсифікації і оптимізації структури економіки), територіальної (досягнення рівномірного та збалансованого розвитку територій), управлінської (застосування єдиних підходів до формування і реалізації політики регіонального розвитку) складових¹³;
- по-друге, за визначенням З. Варналія, Р. Білика, переході від регіональної політики «єдиного центру» до політики врахування багатоієрархічних інтересів господарювання на регіональному рівні, усвідомлення «мультицентриської» сутності природи регіонального управління, врахування принципів вертикальної і горизонтальної координації управлінських заходів щодо стимулювання регіонального розвитку¹⁴;
- по-третє, поступовій відмові від політики перерозподілу ресурсів «вирівнювання» та мінімізації соціально-економічних диспропорцій регіонального розвитку до політики створення рівних можливостей та сприятливих інституційних передумов для комплексного розвитку регіонів України, підвищення їх конкурентоспроможності¹⁵.

Відповідно до обраного типу регіональної політики та моделі регіонального розвитку формується і використовується комплекс організаційних, економічних, фінансових та інституційних механізмів активізації регіонального розвитку.

Принциповою відмінністю стратегічного бачення регіонального розвитку до 2020 р. і мети реалізації державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку регіонів, підвищення рівня їх конкурентоспроможності і активізації економічної діяльності. З огляду на це

¹¹ Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua/ldoc2.nsf/flenk1-kr140385.html>]

¹² Наведено за «Оцінка результатів діяльності Ради Міністрів АРК, областях, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій за 2013 р.» // Сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://me.kmu.gov.ua/control/publish/-/article/main?art-id=23028&cat-id=225883>.

¹³ Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua/ldoc2.nsf/flenk1-KP140385.html>]

¹⁴ Варналій З. С. Інституційні засади та організаційні механізми політики регіонального розвитку: завдання реформи європейського зразка / З. С. Варналій, Р. П. Білик // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Регіональна політика в Україні: сучасний стан та шляхи активізації. – 2014. – Вип. 3 (107). – С. 3–11.

¹⁵ Там само.

досягнення поставленої мети має здійснюватися в рамках «нового регіоналізму», структурування економік регіонів шляхом формування і розкриття точок зростання¹⁶.

«Точки зростання», під якими розуміють окремі організації, їх мережеві утворення, галузі, сукупність видів діяльності, території, які володіють сильним «ефектом захоплення», здатні в результаті підвищення підприємницької та інноваційної активності забезпечити стимулювання розвитку економіки регіонів.

Взявши за основу і підтримавши принципові позиції підходу ЄС до реалізації регіональної політики, які базуються на поєднанні політики щодо підвищення рівня конкурентоспроможності та політики, спрямованої на недопущення зростання регіональних диспропорцій, Уряд України на сьогодні через обмеження у відповідних за обсягами ресурсах, спрямовує заходи як на концентрацію ресурсів на певних територіях, так і на підвищення ролі «точок зростання» на прилеглих до них територіях для поширення їх позитивного впливу на більшу територію¹⁷.

У результаті цього вживається своєрідний комбінований «мікс» заходів, притаманний двом різним моделям регіонального розвитку, який руйнує патерналістські відносини між державою і регіоном, орієнтує на формування постійно відтворювальної внутрішньої (ендогенної) бази розвитку в умовах відкритої економіки, не дозволяє однозначно використовувати прийняті в зарубіжній практиці механізми регіонального розвитку, несе загрозу спроможності досягнення поставленої мети.

Зазначене вимагає еволюції інституційної моделі формування і реалізації державної регіональної політики та залучення і модернізації механізмів активізації регіонального розвитку.

Інституційною основою вирішення проблеми розкриття потенціалу регіонів і активізації регіонального розвитку є формування механізму деконцентрації та децентралізації державних повноважень.

За основу децентралізації в пропонуванні в Україні концепції адміністративно-територіальної реформи взято модель реорганізації місцевої та регіональної влади Польщі в період до вступу в ЄС. Конституція України 1996 р. передбачила поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, сформувавши де-факто гібридну систему місцевого регіонального управління, що паралельно наділила державні структури і самоврядну владу подібними повноваженнями, створивши напруженість відносин між ними.

Спроби реформування системи регіонального управління, спрямовані на децентралізацію, робились у 2000–2001 рр. (бюджетна реформа, спрямована на позбавлення керівництва місцевих державних адміністрацій контролю за розподілом бюджетних коштів, що не дала очікуваного ефекту), та «Реформа для народу», що пропонувала ліквідацію державної вертикалі, обов'язкове об'єднання 15 тис. українських сіл і селищ у великі фінансово дієздатніші адміністративні одиниці.

Концепція реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні, прийнята 1 квітня 2014 р. свідчить, що відмінність теперішнього реформування полягає у відмові від вертикалі, надання прав обласним та районним радам, добровільній консолідації «базових» територіально-адміністративних одиниць у більшій громади.

Поставивши за мету ліквідацію 24 обласних і 500 районних адміністрацій, великої кількості адміністративних районів з переходом на самоврядування та об'єднання територіальних громад, влада України на початку 2015 р. ухвалила Закон про добровільне об'єднання територіальних громад, внесла поправки до Бюджетного кодексу для забезпечення щорічних трансфертів з Державного бюджету тим населеним пунктам, що вирішили об'єднатися у громаду, достатніх для виконання їхніх нових зобов'язань перед школами і дошкільними закладами, лікарнями тощо. Створено конституційну комісію з питань децентралізації.

Ініціативи української влади, які відображають процес формування моделі субнаціонального уряду, підтримала міжнародна спільнота. Зокрема, Рада Європи оприлюднила новий план дій для України на 2015–2017 рр., де децентралізація влади на користь регіональних органів влади, розглядається як головна ланка виконання мінських домовленостей.

Незважаючи на позитивну оцінку кроків з децентралізації, вбачається, що вона в конкретних умовах у нашій державі несе і певні загрози для національної, зокрема економічної безпеки України. Вони пов'язані, на наш погляд, з:

а) незадовільною якістю фізичної інфраструктури, про що зафіксовано в Державній стратегії регіонального розвитку до 2020 р. За даними, наведеними в Стратегії, 80% автомобільних доріг побудовані за стандартами 60–70-х років і лише 1,6% є дорогами першої категорії¹⁸. Диференціація за

¹⁶ Механізми реалізації регіональної структурної політики : моногр. / Мельник А. Ф., Лаврів Л. А., Васіна А. Ю. [та ін.]; за заг. наук. ред. проф. А. Ф. Мельник. – Тернопіль : ТНЕУ, 2015. – 343 с.

¹⁷ Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua/ldoc2.nsf/lenk1-/KP140385.html>.

¹⁸ Там само.

щільністю автомобільних доріг за регіонами є доволі високою (2,16 разу в 2012 р.); 39% інфраструктури забезпечення прісною водою в регіонах України знаходиться в поганому стані. На грані руйнування частина міського житла, яке побудоване до 70-х років у радянський період. За таких умов децентралізація може створити ситуацію, коли означені проблеми впадуть на плечі місцевого самоврядування, яке сьогодні недостатньо фінансово, матеріально і інституційно міцне. До зазначеного доцільно додати, що ступінь урбанізації в 10 регіонах України порівняно низький (60–68%), в 5 регіонах низький (50–58%) і в 5 – дуже низький (лише 50%). Враховуючи, що високою є територіальна диспропорція за рівнем доступу до медичних послуг, можна вважати, що буде загроза незабезпеченості деякими соціальними послугами частини населення сільських територій;

б) низькою якістю інституційної інфраструктури на субнаціональному рівні, що виявляється в недостатній професійності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, наявності корупційних схем на регіональному та локальному рівнях, недостатності нормативно-правової бази, а в деяких питаннях регіонального управління – її не сформованості. Можна погодитись з Дункан Лайхтан, що стандартний підхід до децентралізації без якісної інфраструктури та сильних інституцій може завдати Україні більше шкоди, ніж користі, а тиск міжнародної спільноти на українську владу щодо стрімкої децентралізаційної реформи є стандартною реакцією у вигляді готового рішення на складну проблему¹⁹.

Очевидно, що механізм деконцентрації та децентралізації державних повноважень має враховувати всі процеси динамічних змін, умов регіонального розвитку нашої держави – концентрацію економічної активності у певних містах, формування міських агломерацій, зменшення концентрації сільського населення, поглиблення регіональних диспропорцій і забезпечувати швидку реакцію на ці явища.

12.3. Сучасні виклики для вибору механізмів активізації регіонального розвитку

Обираючи механізми активізації регіонального розвитку, необхідно насамперед враховувати сучасні виклики регіонального розвитку України, які вимагають запровадження механізмів активізації та їх вияв у регіонах залежно від обраної моделі розвитку (еколого-економічної, інноваційно-інвестиційної, кластерної тощо).

На нашу думку, до основних із них на сучасному етапі належать:

1) анексія Криму, яка викликала зростання вимушеної міграції з території Криму та східних регіонів, що зумовлює зростання вимушеної міграції; 2) руйнування об'єктів соціальної, виробничої та дорожньо-транспортної інфраструктури на території Донецької і Луганської областей, що породжує збільшення безробіття, проблеми соціального захисту, забезпечення житлом, пенсійного забезпечення вимушених переселенців; 3) економічна дезінтеграція загальноукраїнського ринку, ізоляція регіональних ринків, що зумовлює асиметрію територій за показниками якості життя; 4) моноорієнтованість економіки найбільш розвинутих регіонів; 5) технологічна розірваність економіки регіонів; 6) відсутність реальної інноваційності в економіці більшості регіонів; 7) монополізація окремих товарних регіональних ринків; 8) посилення міграційних процесів серед працездатного населення; 9) недостатність підприємницького середовища; 10) технологічна відсталість економіки окремих регіонів; 11) низький рівень використання потенціалу міжрегіонального співробітництва; 12) відсутність достатньої кількості інноваційно орієнтованих підприємств; 13) поглиблення асиметрії регіонального розвитку, що емпірично частково підтверджено вище.

Варто врахувати, що зазначені виклики стосуються як проблеми конкурентоспроможності регіонів, так і проблеми просторового розвитку.

До найефективніших механізмів активізації регіонального розвитку, які поширені у світовій та частково вітчизняній практиці, слід віднести такі: формування і реалізація регіональних проектів; створення регіональних кластерів та інших мережевих утворень; організаційна, фінансова та кадрова підтримка підприємництва; формування і реалізація угод між Урядом і регіональними органами влади; переорієнтація інвестиційних потоків у пріоритетні сектори розвитку та види економічної діяльності; залучення публічно-приватного партнерства до вирішення складних проблем економічного і соціального розвитку, реалізації регіональних проектів.

Активізація розвитку промислового і агропромислового виробництва за високого курсу іноземної валюти (долара, євро) гіпотетично може бути досягнута через розвиток внутрішнього ринку. Сьогодні це обмежується можливостями зростання сукупного попиту в зв'язку зі збіднінням населення регіонів, скороченням купівельної спроможності та зниженням попиту підприємств на інвестиційні товари.

¹⁹ Дункан Лайхтан. Не те вирішення, не тієї проблеми // Л. Дункан // Український тиждень. – 2015. – № 22 (394).

Анатомія кризи економічного зростання в регіонах України полягає також у впливі капіталу, зменшенні пропозиції внаслідок втрати близько 60% економічного потенціалу Донеччини та 85–90% Луганщини, дисфункції фінансового сектору та вимушеної рестрикційної фіскальної політики, обмеженні можливості уряду стимулювати економіку підконтрольних територій, вилученні коштів з реального сектору на користь держави і зовнішнього сектору, що знижує ділову активність, підвищення Нацбанком України облікової ставки до 30%, скорочення кредитування, що загалом погіршило бізнес-клімат.

Традиційний підхід до підвищення платоспроможного попиту громадян (домашніх господарств) через індексацію заробітних плат бюджетникам, індексацію пенсій та інших соціальних витрат незважаючи на його «справедливість», загрожує подальшим інфляційним стрибком. Питання має вирішуватися на значно глибшому рівні – поступовому підвищенні вартості робочої сили, збільшенні частки витрат на оплату праці у вартості продукції і зниженні витрат на матеріальні ресурси за рахунок зниження матеріало- і енергоємності продукції.

Незважаючи на необхідність захисту незахищених верств населення через адекватні субсидії та адресні допомоги, акцент необхідно зробити також на активізації самозайнятості населення (особливо в сільській місцевості), розкритті і підтримці потенціалу малого та середнього бізнесу.

На сьогодні розвиток малого і середнього бізнесу суттєво відрізняється за регіонами. В 2012 р. найбільша кількість малих підприємств нараховувалась у м. Києві (252 одиниці), найменша – у Рівненській області. В 2014–2015 рр. внаслідок зростання податкового навантаження і падіння сукупного попиту намітилась тенденція скорочення або переміщення у тінь малого і середнього підприємництва.

Зараз мале підприємство в регіонах відіграє значно меншу роль ніж у країнах ЄС, забезпечуючи трохи більше 27% зайнятості і 16,6% обсягу реалізації продуктів, товарів та послуг. Бар'єрами активного розвитку малого підприємства є: недостатній рівень матеріально-технічного, фінансового та кадрового забезпечення; дискримінаційний доступ до торгових площ, земельних ділянок, інформації про ринкову кон'юнктуру, засобів реклами, що в сукупності підвищує трансакційні витрати; значне податкове навантаження; висока вартість кредитів; низький рівень оплати праці в малих підприємствах. Усунення цих бар'єрів, зокрема спрощення процедур надання державної фінансової підтримки малих підприємств, розвиток лізингових операцій для технічного переоснащення малих підприємств, розширення можливостей мікрокредитування для започаткування бізнесу дозволить активізувати мале підприємництво і стимулювати економічне зростання в регіонах.

Проведений аналіз причин і наслідків економічної кризи в регіонах України показує, що підтримка й активізація вітчизняного економічного регіонального розвитку на сьогодні має йти шляхом зменшення регуляторного і податкового навантаження не лише на малий, але й середній бізнес, створення умов для розширення банківського кредитування завдяки завершенню процесу реструктуризації банківської системи і зниженню облікової ставки до рівня нижчого, ніж відсоток за кредитами.

Особливу увагу варто звернути на підтримку розвитку малого і середнього бізнесу в регіонах Донецької і Луганської областей, які втратили свій виробничий потенціал. Це дасть змогу диверсифікувати секторальну (галузеву) структуру економіки цих регіонів, створити робочі місця і підготувати підґрунтя для закриття нерентабельних виробництв (зокрема шахт).

12.4. Перспективи використання механізмів активізації розвитку регіонів України з огляду на європейські практики

Поширеними у світовій практиці активізації регіонального розвитку є механізми залучення та переорієнтації інвестицій у пріоритетні види діяльності, у високотехнологічні сектори економіки та інноваційні виробництва. На цьому будується інноваційно-інвестиційна модель регіонального розвитку та технологічна реструктуризація економіки регіонів. Вирішення цієї проблеми має належати до компетенції уряду, місцевих органів влади і бізнесу. Особливий акцент доцільно зробити:

- а) на залученні іноземних інвесторів до приватизації великих державних підприємств, які змогли б інвестувати в їх модернізацію;
- б) інвестиційній підтримці інноваційної діяльності;
- в) на спрямуванні державних та спільних (на засадах різних форм партнерства з бізнесом) інвестицій на розвиток інфраструктурних об'єктів.

Безпосередньо з цим пов'язаний механізм управління проектами, здатний створити підґрунтя для переорієнтації інвестиційних потоків у напрямі реалізації цілей регіональної структурної політики, інтеграції інвестиційних ресурсів, запобігти нечіткості, неузгодженості дій у вирішенні завдань регіонального розвитку.

Під проектом у публічній сфері розуміють комплекс взаємопов'язаних логічно структурованих завдань і заходів, упорядкованих у масштабі часу, які спрямовані на вирішення найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки, адміністративно-територіальних одиниць чи територіальних громад, організацій та установ і здійснюються в умовах фінансових та інших ресурсних обмежень у визначені терміни²⁰.

Реалізація сукупності різноманітних проектів, що різняться метою, масштабами, характером, сферами діяльності, тривалістю, може скласти основу регіонального розвитку і активізувати його.

Практика проектного менеджменту в забезпеченні регіонального розвитку уже започаткована в Україні. Державна підтримка інвестиційних проектів на регіональному рівні здійснюється з використанням коштів Державного фонду регіонального розвитку.

Розпорядженням Кабінету Міністрів від 22.05.2013 р. № 508-р²¹ було затверджено перелік 160 інвестиційних проектів, що фінансувалися у 2013 р. в обсязі 619048,391 тис. грн., з них: в освіті – 73, у сфері медицини – 32, житлово-комунального господарства – 37, культури і спорту – 14, соціального забезпечення – 4. Через поглиблення економічної і політичної кризи, військові дії на сході України в державному бюджеті на 2014 р. не були закладені кошти на фінансування Державного фонду регіонального розвитку.

Серед засад формування та реалізації державної політики регіонального розвитку передбачається забезпечення фінансової спроможності органів виконавчої влади під час здійснення за участю органів місцевого самоврядування дій, пов'язаних з регіональним і місцевим розвитком, а також виконання відповідних державних зобов'язань, що передбачає формування джерел фінансування проектів регіонального розвитку на середньостроковій основі. Доступ місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, населення та бізнесу до державних та інших фінансових ресурсів, визначених у рамках реалізації державної політики регіонального розвитку, повинен, за визначенням Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 р., забезпечуватися шляхом визначення чітких процедур, обов'язкових фінансових зобов'язань реципієнтів, стандартів проведення моніторингу та оцінки результатів фінансових інтервенцій, спрямованих на розвиток території²². Передбачається запровадити механізм узгодження дій та концентрації фінансових ресурсів органів виконавчої влади, сфера відповідальності яких має територіальну спрямованість. Дія зазначеного механізму має поширюватися як на ресурси, які виділяються з державного бюджету безпосередньо на реалізацію проектів у сфері регіонального розвитку, так і на ресурси міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що витрачаються ними на певній території в рамках виконання певних регіональних програм.

За обмеженості можливостей фінансування регіональних проектів за рахунок коштів місцевого і державного бюджетів все більш актуальною стає приватна участь у їх фінансуванні, як і у фінансуванні регіонального розвитку загалом. Ефективним механізмом вирішення цієї проблеми в зарубіжній практиці є механізм публічно-приватного партнерства. Партнерство, за узагальненим визначенням*, – формальна чи неформальна угода, досягнута заздалегідь, стосовно спільних дій чи співпраці з метою виробництва певної продукції, виконання робіт чи надання послуг, що базується на спільному прийнятті рішень, розподіленні ролі, відповідальностей, ризиків²³.

Практика європейських країн засвідчує, що публічно-приватне партнерство набуло найбільшого поширення при реалізації проектів розбудови транспортної інфраструктури, зокрема дорожнього будівництва, громадського порядку, транспорту, загальних громадських послуг, освіти, охорони здоров'я²⁴.

В Україні публічно-приватні партнерства були реалізовані в сфері телекомунікацій, транспорту, енергетики, водопостачання і каналізації, збору і утилізації сміття, теплопостачання тощо.

Ефект механізму публічно-приватного партнерства в активізації регіонального розвитку виявляється в: зниженні витрат при одночасному підвищенні якості робіт, послуг; залученні компетенції приватного сектору до вирішення важливих проблем; запровадженні інновацій у виробничі процеси і процеси

²⁰ Чемерис А. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: Європейський вимір для України: практ. посіб. / А. Чемерис ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DZSPRO» – К.: ТОВ «Софія-А», 2012. – 80 с. – С. 12.

²¹ Про затвердження переліку інвестиційних програм (проектів), що фінансуються у 2013 р. за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку: Розпорядження КМ України від 22.05.2013 р.

²² Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua/ldoc2.nsf/enk1-/KP140385.html>.

* Впливає з визначень, ООН, МВФ, ОЕСР, Європейського інвестиційного банку, Інституту з державно-приватного партнерства США.

²³ Шелепницький П. І. Державно-приватне партнерство: теорія і практика: моногр. / П. І. Шелепницький; Інститут регіональних досліджень НАН України. – Чернівці, 2011. – 455 с.

²⁴ Delivering the promise: A reomise off PPP issues and activity, available at: http://www.pwe.com/gk/en/government_infrastructure/promisereport.pdf.

управління; більш ефективному використанні активів; компенсації дефіциту державного і місцевих бюджетів у частині видатків переважно пов'язаних з розвитком інфраструктури тощо.

Однак в Україні, незважаючи на те, що була розроблена низка програм розвитку, які передбачають використання публічно-приватного партнерства як механізму їх реалізації (Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 рр., Концепція розвитку транспортного комплексу до 2015 року і на подальший період, Програма створення та функціонування міжнародних транспортних коридорів та ін.), а також на напрацьованість певної інституційної бази (Закони України «Про державно-приватне партнерство» / 01.07.2010 р., «Про концесії» / 16.07.1999 р., «Про угоди та розподіл продукції» / 14.09.1999 р., «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водотеплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності» / 21.10.2010 р.; постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку надання приватним партнером державному інформації по договору, укладеному в рамках державно-приватного партнерства» / 09.02.2011 р., «Про затвердження методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством» / 16.02.2011 р., «Про затвердження порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства» / 17.03.2011 р.), публічно-приватне партнерство не набуло належного розвитку. З усіх можливих форм фрагментарно впроваджено такі форми, як лізинг, оренда, концесія, контракт на надання послуг.

Бар'єрами застосування публічно-приватного партнерства як механізму активізації регіонального розвитку є такі:

- не повна відповідність нормативно-розпорядчої бази за якістю і ефективністю міжнародним стандартам²⁵;
- звуження трактування публічно-приватного партнерства в «Законі про державно-приватне партнерство в Україні» як договору, а не комплексного фінансово-правового механізму з набором відповідних організаційно-правових об'єднань, інститутів, фінансових інструментів, а також застосування терміна «державно-приватне» замість поширеного в європейських країнах «публічно-приватне», що передбачає широкую участь місцевого самоврядування у формуванні партнерів для регіонального та локального розвитку;
- незначна кількість ефективно реалізованих проектів, відсутність інформації про позитивні приклади партнерств під час формування бренду території;
- високий ступінь недовіри до органів влади (корупція, непрозорість тендерних процедур, недостатній рівень поінформованості партнерів про моделі публічно-приватного партнерства, існування перешкод реалізації чинних проектів, порушення або невиконання зобов'язань)²⁶;
- недостатні фінансові можливості місцевих органів влади як партнерів;
- неузгодженість з іншими формами активізації регіонального розвитку, за усунення якої міг би бути досягнутий ефект синергії.

Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 р. передбачено розвиток державно-приватного партнерства шляхом посилення взаємодії в системі «організація місцевого самоврядування – бізнес – територіальна громада», використовуючи цей механізм для модернізації і оптимізації всіх видів транспорту загального користування, удосконалення нормативно-правової бази, утворення консультативних центрів з питань державно-приватного партнерства, створення системи моніторингу реалізації інвестиційних проектів у рамках партнерства та контролю за їх здійсненням, системи підготовки фахівців з цих питань²⁷.

Позитивно оцінюючи розроблені заходи, варто зазначити, що без належної фінансової бази, створення умов для розвитку ефективного конкурентного середовища на регіональних ринках їх результативність буде не надто високою. Організаційний механізм розвитку реального сектору економіки регіонів має бути підкріплений адекватним фінансовим та економічним механізмом. Очевидним є удосконалення механізму банківського кредитування проектів регіонального розвитку, в тому числі започаткованих у рамках державно-приватного партнерства, створення в регіонах ринку цінних паперів, розміщення облігацій місцевих позик та їх реалізація за рахунок залучених коштів проектів регіонального розвитку.

Зазначені вище проблеми фінансової участі місцевих органів влади в проектах партнерства можуть бути вирішені шляхом стимулювання збільшення фінансових ресурсів, отриманих у результаті

²⁵ EBPD Legal assessments 2000-2005. available at <http://www.ebrd.com>

²⁶ Механізми реалізації регіональної структурної політики : моногр. / Мельник А. Ф., Лаврів Л. А., Васіна А. Ю. [та ін.]; за заг. наук. ред. проф. А. Ф. Мельник. – Тернопіль : ТНЕУ, 2015. – 343 с.

²⁷ Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua/ldoc2.nsf/enk1-/KP140385.html>.

здійснення ними заходів, спрямованих на економне використання бюджетних коштів чи поповнення доходів бюджету завдяки розширенню економічної діяльності на території, та подальшого інвестування таких коштів у інвестиційні проекти, в тому числі в рамках публічно-приватного партнерства.

Варто врахувати, що для регіонального розвитку використовуються і використовуватимуться кошти Державного фонду регіонального розвитку. Важливим джерелом регіонального розвитку стають кошти міжнародної технічної допомоги та ресурси міжнародних фінансових організацій. Починаючи з 2013 р., виконується програма Європейського Союзу «Підтримка реалізації політики регіонального розвитку в Україні» (бюджет проекту перевищує 20 млн. євро). Передбачається започаткування Програми секторальної бюджетної підтримки у сфері регіонального розвитку (50 млн. євро), фінансування якої здійснюватиметься за рахунок коштів бюджету Європейської комісії, а також програми Європейського Союзу «Місцевий розвиток, орієнтований на громадськість, етап III, індикативний бюджет якої становитиме 23,8 млн. євро»²⁸.

Поширеною формою активізації економічного розвитку регіонів є створення кластерів як інтегрованих територіальних формувань. Перші масштабні програми кластерної політики були реалізовані у США (80-ті роки ХХ ст.), Данії, Австрії, Великобританії, Фінляндії, Угорщині в 90-ті роки²⁹.

В умовах економічної кризи кластерна політика була визнана Європейським Союзом одним із інструментів, здатних вирішити проблеми зайнятості. За визначенням Н. Семенової, думку якої ми розділяємо, регіональний кластер – це сукупність фірм, університетів та інших організацій, пов'язаних з певною виробничою діяльністю у визначеному регіоні, де синергія досягається за допомогою конкуренції та кооперації учасників³⁰.

У такому разі синергетичний ефект від взаємодії організацій, що входять до такого кластера, досягається за рахунок виникаючого регіонального зв'язку, і підприємства регіону взаємодіють на основі конкурентно-партнерських відносин задля досягнення мети – розвитку регіону як кластера. Активізація регіонального розвитку досягається на основі комплексного використання його економічного потенціалу, перебування суб'єктів господарювання в рамках одної території і одного законодавства, відкритості, що поширюється за межі внутрішньо-регіональних мереж, використання не лише внутрішніх, а й зовнішніх ресурсів.

На практиці сучасні регіональні кластерні системи є сукупністю функціонально і економічно взаємопов'язаних підприємств на території регіону, вбудованих в єдиний ланцюжок виробництва.

В Україні регіональні кластери сформовані практично у всіх економічних районах: Донецькому (національний інноваційний «Нові технології природокористування», Транскордонний нанотехнологічний); Карпатському (Івано-Франківські виробництва сувенірів «Сузір'я» і ліжникарства, Закарпатський транспортно-логістичний і туристичний «7 чудес України», Львівський кластер IT- та бізнес-послуг, кластер біотехнологічних РГО, Перший аграрний кластер); Подільському (Хмельницький швейний і будівельний, Кам'янець-Подільський туристичний, Вінницький переробно-харчовий, Тернопільський інноваційно-інвестиційний кластер, Хмельницький кластер сільського туризму); Причорноморському («транзитний потенціал України» в Одесі, Придунав'я, Південні ворота України, морський, суднобудування, електроніки); Поліському (деревообробки «Полісся Рокітнянщини», Лісові кластери, туристично-рекреаційний, «Кластер водного туризму»); Придніпровському (інноваційний «Нові машини», будівельний, інноваційно-технологічний «Агро Бум», медовий «Бджола не знає кордонів», харчовий «Купуй Запорізьке, обирай своє»); Східному (екологічної продукції, у м. Полтава, Сумський будівельний, Харківський «Технополіс»); Центральному (національні інноваційні кластери «Енергія сталого розвитку», «Технології інноваційного суспільства», «Нові продукти харчування» м. Київ)^{31,32}.

Ефективність кластероутворення в регіонах України водночас є недостатньою для активізації регіонального розвитку. Успішна кластеризація економіки регіонів України не можлива без сучасної інфраструктури. Участь органів місцевої влади як учасника кластера має бути активізована в контексті забезпечення кластерів професійними пулом, що важливо для реалізації програм навчання дорослого населення, відповідного для потреб кластера профілю. Процес кластеризації економіки регіонів має ґрунтуватися на глибокому аналізі доцільності утворення кластерів за відпрацьованою системою критеріїв (наприклад, підвищення рівня збалансованості елементів економічного потенціалу, підвищення

²⁸ Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року. Затверджено постановою КМ України від 21.07.2006 р. № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%DO%BF/print13855560812564>

²⁹ Чужиков В. Кластери як об'єкт державного регулювання / В. Чужиков // Вісник УАДУ. – 2001. – № 4. – С. 160–167.

³⁰ Семенова Н. Н. Кластеризация – новое явление в мировой экономике и политике [Електронний ресурс] / Н. Н. Семенова. – Режим доступу : www.nikgt.ru.2008.

³¹ Войнаренко М. П. Кластери в інституційній економіці : моногр. / М. П. Войнаренко. – Хмельницький : ХНУ, 2011. – 502 с.

³² Передовий досвід розвитку кластерів (for the Programme Sustainable Economic Development and Employment Promotion (SE DEP) in the Ukraine PN: Київ, 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eep.org.ua/files/Leading_experiencecaf_clusters_development.doc.

економічної диверсифікованості реального сектору економіки, покращення структури економіки України, скорочення вартості трансакцій, підвищення ступеня залучення інвестицій тощо), базуватись на обраній стратегії кластеризації і вмонтуванні її в Стратегію розвитку регіону. Серед ідентифікованих науковцями семи типів кластерних стратегій³³, найбільш прийнятними для забезпечення активізації регіонального розвитку є такі: а) фокусна стратегія, зорієнтована на формування кластера підприємств, зосереджених навколо одного центра – підприємства, науково-дослідного інституту чи університету, який може розглядатися як «точка зростання»; б) географічна, зорієнтована на побудову диверсифікованих кластерів, чітко пов'язаних з даною територією; в) якісна, що визначає розвиток диверсифікованого кластера фірм, який удосконалюється у всіх сферах взаємодії, сприяє підвищенню конкурентоспроможності кожного члена кластера і посилює цим економічне становище всього регіону. Для активізації регіонального розвитку формування кластерів в Україні має відбуватись не лише на регіональному рівні, а й на міжрегіональному рівні. Це сприятиме раціональному розподілу ресурсів і стимулюванню створення інноваційної економіки.

Відповідно до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» в Україні була започаткована практика укладання угод щодо регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами з метою вирішення регіональних та міжрегіональних проблем розвитку, а також розробка державних програм подолання депресивності окремих територій. Ці інструменти активізації регіонального розвитку є актуальними і на сьогодні, що вимагає аналізу їх недостатньої результативності.

Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» детально регламентував порядок укладання угод щодо регіонального розвитку та встановив вимоги до них. Незважаючи на врегульованість механізму угод, практика їх не поширилась на всі регіони. Так, за станом на 2014 р. угоди були укладені лише щодо шести областей, угоди щодо регіонального розвитку не були реалізовані. Через обмеженість ресурсів бюджетів усіх рівнів рівень фінансування угод виявився низьким. Розподіл бюджетних ресурсів під час визначення орієнтованих обсягів фінансування за угодами здійснювався без чітко визначених критеріїв, чинний механізм укладання угод не забезпечив відповідальності місцевих органів влади за ефективне використання виділених ресурсів, а негативний досвід їх використання як інструменту активізації регіонального розвитку скомпрометував саму ідею.

Для вдосконалення практики укладання угод між урядом і органами місцевого самоврядування необхідно напрацювати критеріальну базу для фінансової підтримки регіонального розвитку, скоординувати їх укладання із регіональними стратегіями розвитку, ввести моніторинг реалізації.

Особливої уваги вимагають депресивні регіони, під якими згідно з Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів» розуміють регіони чи їх частини, рівень розвитку яких за показниками, визначеними законодавством, є нижчим серед територій відповідного типу. В Україні до депресивних територій на сьогодні належать: 1) регіони, у яких протягом останніх п'яти років є найнижчими середні показники валової доданої вартості на одну особу; 2) промислові регіони, у яких протягом останніх трьох років є найвищими показниками рівня безробіття, зайнятості у промисловості, найнижчий обсяг промислового виробництва на одну особу та найнижчий рівень середньої заробітної плати; 3) сільські райони, у яких протягом останніх трьох років є найнижчими щільність сільського населення, природний приріст населення, найвищою – частка зайнятих у сільському господарстві, найнижчий обсяг сільськогосподарської продукції на одну особу та найнижчий рівень середньої заробітної плати; 4) міста обласного значення, у яких протягом останніх п'яти років є найвищими середні показники безробіття, зокрема довготривалого, та найнижчий рівень середньої заробітної плати.

Враховуючи специфіку таких територій, щодо них поєднуються і поєднуюватимуться механізми стимулювання ділової активності (стимулювання розвитку шляхом запровадження особливих режимів бюджетної, податкової, цінової, грошово-кредитної, інноваційної та інвестиційної політики, створення умов у їх межах для прискорення формування нових суб'єктів господарювання) та підтримки розвитку (програм подолання депресивного стану, використання системи загальних і цільових субсидій тощо).

Зважаючи на сучасні реалії, актуальною проблемою є узгодженість стимулювання розвитку «точок зростання» та підтримки депресивних територій; розширення переліку індикаторів, що характеризують стан депресивності за аналогом країн Європейського Союзу. Гострота проблем «депресивних», особливо «старопромислових» регіонів, вимагає структурної перебудови їх господарства за рахунок нових галузей. Ланцюг дій мав би передбачати скорочення бюджетних витрат на дотування нерентабельних виробництв за наступного використання вилучених фінансових ресурсів для цільової підтримки інноваційної діяльності і модернізації виробництва.

³³ Соколенко С. И. Производственные системы глобализации: сети, альянсы, партнерства, кластеры. Украинский контекст. Наука / С. И. Соколенко. – К. : Логос, 2002. – 648 с.

Посилення глобальної конкуренції, з одного боку, та перенесення відповідальності за регіональний розвиток з національного рівня на регіональний зумовлює необхідність пошуку інших, сучасних засобів розвитку ділової активності в регіонах. До них, на наш погляд, доцільно віднести: використання потенціалу транснаціоналізації, запровадження різних форм співпраці місцевих компаній з ТНК; нівелювання негативного впливу регуляторних бар'єрів на формування інвестиційного клімату в регіоні; стимулювання міжрегіональної співпраці та повноцінної інтеграції регіонів України у систему світового господарства; залучення та використання грантів для активізації ділової активності в регіонах; розширення інфраструктури, необхідної для транскордонних регіонів.

Розділ 13

РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ В АСПЕКТАХ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ МОДЕЛІ РЕГІОНАЛЬНОГО І МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

13.1. Життєздатність муніципального утворення як визначальна характеристика ефективного адміністративно-територіального устрою

Економічний розвиток ресурсно та просторово невід'ємно пов'язаний з певною територією, від характеристик та особливостей якої великою мірою залежить його спрямованість та динаміка.

Відповідно до теорії організації її комплексний розвиток можливий лише за умови цілеспрямованого розвитку всіх її елементів, що є повноцінними носіями системних властивостей. Територіально-управлінськими компонентами будь-якої країни є її адміністративно-територіальні одиниці, що формують її адміністративно-територіальній устрій. В Україні на сучасному етапі можна виділити чотири рівні адміністративно-територіального устрою: загальнодержавний, обласний, районний та первинний.

У країнах постсоціалістичного табору в трансформаційний період постала проблема становлення інституційно окреслених життєздатних адміністративно-територіальних одиниць, які б відповідали критеріям нормативно-правової визначеності, організаційної завершеності та фінансово-економічної достатності. Регіоналізація, територіальна децентралізація влади та поділ повноважень між різними владними рівнями були та залишаються предметом дискусій у країнах колишнього соцтабору.

Однією з основних характеристик муніципального утворення є його життєздатність. Під життєздатним муніципальним утворенням ми розуміємо свідомо сформовану, економічно, соціально й політично активну людську спільноту, максимально самодостатню у своєму існуванні й розвитку з погляду забезпечення фінансовими та економічними ресурсами.

Вагомим чинником переважання деструктивних тенденцій у розвитку управлінської та інших підсистем муніципальних утворень, особливо малих, є проблема формування самодостатньої спільноти. Проголошення незалежності, проведення перетворень у політичній та економічній системах Української держави уможливили становлення в муніципальних утвореннях демократичного інституту управління, що уособлений органами місцевого самоврядування. Але надання конституційного права на самоврядування всім територіальним громадам не стало початком формування життєздатної територіальної громади, а навпаки сприяло подрібненню й послабленню громад (табл. 13.1).

Таблиця 13.1

Характеристика сільських територіальних громад (на 1 січня відповідного року)

Показник	Рік		2015 рік у % до 1985 року
	1985	2015	
Кількість сільських поселень, одиниць	29188	28490	97,6
Чисельність сільського населення, тис. осіб	17850	14557	81,6
Кількість сільських рад (сільських територіальних громад), одиниць	8621	10278	119,2
Середня чисельність поселень, що входять у сільську територіальну громаду, одиниць	3,4	2,8	82,4
Середня чисельність населення сільської територіальної громади, тис. осіб	2,07	1,42	68,6

Примітка. Розраховано за матеріалами апарату Верховної Ради України.

Як бачимо, за період 1985–2015 рр., при скороченні кількості сіл на 698 одиниць (2,4%), населення на 18,4% (3293 тис. осіб), кількість сільських рад зросла на 1657 (19,2%). Кожна сільська рада об'єднує в середньому на 0,6 села менше, ніж в 1985 р., а чисельність жителів територіальної громади складає всього 1,42 тис. осіб (це на 0,65 тис. менше, ніж 30 років тому). Ці територіальні громади переважно є формальними та нежиттєздатними утвореннями. За розрахунками фахівців Світового банку, і це підкреслює професор Глен Райт, мінімальний рівень населення територіальної громади має бути не

менший 5–6 тис. осіб¹. Проте просторова та демографічна величина територіальної громади, не менша мінімального рівня, є необхідним, але не єдиним критерієм, що зумовлює її життєздатність. Існуючі сільські територіальні громади, навіть за досконалої податкової системи, ефективного механізму міжбюджетних відносин та за умови зарахування до місцевого бюджету всіх видів податків, мобілізованих на підвідомчих територіях, не можуть забезпечити доходами видатки на виконання покладених на них Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» функцій та повноважень. Тобто в Україні, замість процесу становлення міцної основи місцевого самоврядування, відбувається протилежний процес – парцелізація сільських територіальних громад – їх подрібнення, що супроводжується зниженням їх ресурсного потенціалу за всіма компонентами.

Оцінка муніципального управління в Україні та країнах Європи з позиції його територіальної основи дає підстави стверджувати, що в нашій державі існують об'єктивні територіально-просторові бар'єри реалізації потенціалу місцевого самоврядування. Проведене дослідження функціонування та розвитку муніципальних утворень довело, що однією з основних причин несприятливої соціально-економічної ситуації в малих муніципальних утвореннях, особливо сільських, є невідповідність сільських територіальних громад вимогам життєздатності територіальних спільнот низового рівня: кількість членів громади не менша мінімально можливого рівня, фінансова автономія, організаційно-правова незалежність, державна підтримка та захищеність, системна цілісність.

Сьогодні адміністративно-територіальний устрій України характеризується надзвичайною подрібненістю, що й визначає об'єктивну нежиттєздатність територіальних спільнот низового рівня. В Україні ці утворення в 2,4 разу менші, ніж у Польщі, за площею та в 3,8 разу за чисельністю населення. Щодо Швеції ця відмінність є ще більш різкою (відповідно, в 30,1 та 7,7 разу менше)². Крім того, навіть з урахуванням існування великих міських територіальних громад середня чисельність населення муніципального утворення в Україні не відповідає мінімальному рівню. Як зазначалося вище, процес подрібнення територіальних громад в Україні посилюється за останнє десятиріччя: на території України існує 10278 сільських територіальних громад, які переважно складаються з одного-двох сіл та об'єднують менше однієї тисячі населення. Існування дрібних муніципальних утворень у певних зарубіжних країнах (Італія, Іспанія) компенсується тим, що надання основних муніципальних послуг здійснюють не ресурсно слабкі органи муніципального управління, а організації приватного сектору.

Характеристика фінансової автономії є базовою умовою життєздатності територіальної спільноти. Вона означає, що муніципальне утворення може самостійно формувати фінансові ресурси для виконання власних повноважень, спрямованих на надання громадських послуг населенню на рівні не нижче встановлених державою мінімальних соціальних стандартів, та здатне спрямувати частину цих ресурсів у бюджет розвитку, кошти якого використовуються на забезпечення виконання програм економічного й соціального розвитку території. Лише наявність достатніх фінансових ресурсів уможливує утримання територіальною громадою необхідної кількості об'єктів комунальної власності, що становлять матеріальну базу місцевого самоврядування. Вона визначає фінансово-економічну спроможність місцевого самоврядування, яка є основним критерієм ефективності його управлінської діяльності. Проведене дослідження показує, що фінансова база територіальних спільнот базового рівня формується на залишковій основі без врахування податкоспроможності території та не забезпечує мінімальну потребу органів місцевого самоврядування для належного виконання повноважень щодо економічного й соціального розвитку муніципальних утворень.

Вимога організаційно-правової незалежності вказує на право територіальної громади утворити органи місцевого самоврядування, які за умови діяльності в законодавчому полі держави є незалежними від органів державного управління при виконанні власних повноважень, регіональних органів місцевого самоврядування, самостійно визначають свою структуру та приймають рішення, спрямовані на розвиток підпорядкованої їм території. Формально місцеве самоврядування на рівні муніципальних утворень відповідає цій характеристиці. Однак ресурсна слабкість більшості самоврядних органів усуває потенційні переваги організаційно-правової автономії представницької влади.

Держава як інститут, що забезпечує загальний розвиток країни, повинна правовими та фінансово-економічними засобами гарантувати зрівноважений розвиток усіх муніципальних утворень, забезпечувати судовий захист дотримання їх конституційних прав усіма суб'єктами владних відносин. Оцінка практики взаємовідносин органів місцевого самоврядування з районними державними адміністраціями в управлінській та фінансово-економічній сферах показує, що на первинному рівні самоврядування

¹ Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В. І. Кравченко. – К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. – С. 87.

² Monastyrskyi G. Municipalization as a new paradigm of local economic development: world and national tendencies / G. Monastyrskyi // Local self-government in local development: Ukrainian and Polish experience: monograph / ed. Lech Jańczuk. – Lublin : Wydawnictwo KUL, 2014. – P. 57–77.

відсутній механізм реалізації критерію державної підтримки, не сформоване організаційне забезпечення судового захисту прав та інтересів базових територіальних громад.

Муніципальне утворення не може бути штучно виокремленою частиною території країни, а має володіти ознаками мікрорегіону як цілісності територіально-природного, демографічно-соціального та економіко-господарського компонентів, сформованого з дотриманням критеріїв історичної визначеності, національно-етнічної однорідності та соціально-економічної доцільності. Тривалі несприятливі тенденції розвитку малих муніципальних систем зумовили порушення, розбалансування та дегармонізацію ustalених зв'язків між їх підсистемами, що є причиною виникнення некерованих деструктивних процесів у локальному середовищі.

Дослідження існуючої ситуації у сфері адміністративно-територіального устрою України дозволило, окрім вищезазначених, виявити низку проблем:

- розташування у багатьох випадках на території міст інших міст, а також сіл, селищ як окремих адміністративно-територіальних одиниць, а також існування населених пунктів, територія яких відокремлена від основної (титульної) території адміністративно-територіальної одиниці (так звані анклави). Йдеться про існування специфічних адміністративно-територіальних утворень, на території яких розташовані декілька самостійних адміністративно-територіальних одиниць, але жителі яких не становлять єдиної територіальної громади. Це створює проблему розмежування самоврядних прав різних громад, що співіснують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці (в адміністративних межах міст загальнодержавного та обласного значення діють 35 рад малих міст);
- збереження всупереч Конституції України серед адміністративно-територіальних одиниць таких типів поселень, як селище міського типу, сільрада, а також селищна рада та міськрада;
- нечітка визначеність процедури та відсутність чітких критеріїв для утворення районів, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ та міст. Так, 14 містам з чисельністю населення менше 20 тис. осіб надано статус міст обласного значення, що спричинює великі диспропорції адміністративно-територіальних одиниць, неабияк ускладнює можливості управління територіями, прогнозування та встановлення стратегічних завдань розвитку;
- відсутність у багатьох випадках визначених меж адміністративно-територіальних одиниць або встановлення значної частини меж таких одиниць без урахування місцевих природних, історичних та інших факторів, перспектив розвитку регіонів та поселень. Це породжує постійні компетенційні спори між органами місцевого самоврядування, органами влади Автономної республіки Крим та органами державної влади, зокрема щодо права власності на землю, податків тощо.

13.2. Адміністративно-територіальна реформа як чинник модернізації територіальної основи місцевого економічного розвитку

Одним із шляхів забезпечення життєздатності базових територіальних громад, покращення соціально-економічної ситуації та створення передумов для динамізації розвитку муніципальних утворень є проведення адміністративно-територіальної реформи, яка має вирішити проблему формування правових, економічних і організаційних умов для ефективної реалізації функцій місцевого самоврядування.

Питання реформування систем адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування нерозривно пов'язані. Ефективність вирішення одного неодмінно позначиться на ефективності вирішення іншого. Як показує досвід європейських держав, реформування систем адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування не може бути розведене в часі. Адміністративно-територіальна реформа насамперед пов'язана з процесом децентралізації, яка є змістом реформи місцевого самоврядування для Європи.

Після прийняття Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування» в Україні розпочався процес пошуку нової моделі управління розвитком регіонів та територіальних спільнот базового рівня, суб'єктами якого стали органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації (фонди, асоціації), науковці, міжнародні організації та політичні партії. Серед основних документів, які ілюструють цей процес варто виокремити: 1) Концепцію адміністративної реформи в Україні (1998 р.); 2) Концепцію державної регіональної політики (2001 р.); 3) Державну стратегію управління місцевим і регіональним розвитком на 2004–2010 рр. (2003 р.); 4) «Реформу для людини» (2005 р.); 5) Концепцію (концептуальні засади) реформи адміністративно-територіального устрою України Української асоціації місцевих та регіональних влад (2005 р.); 6) Концепцію децентралізації державного управління та розвитку місцевого самоврядування Асоціації міст України та громад

(2005 р.); 7) Проект закону «Про внесення змін до Конституції України» щодо удосконалення механізму організації публічної влади (наступний етап конституційної реформи) (2007 р.); 8) Проект реформи Міністерства регіонального розвитку та будівництва України (2008–2009 рр.); 9) Проект Конституції України (2009 р.); 10) Послання Президента України до Верховної Ради України «Модернізація України – наш стратегічний вибір» (2011 р.); 11) Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014 р.); 12) Закон України «Про об'єднання територіальних громад» (2015 р.); 14) зміни до Конституції України (щодо децентралізації державної влади) (2015 р.). Спільними рисами розглянутих підходів є: орієнтація на зміцнення місцевого самоврядування; поглиблення децентралізації влади; використання моделі взаємодії у відносинах центральної та місцевої влади. Серед основних недоліків можна виокремити такі: відсутність комплексності; певна декларативність; вторинність економічної складової; надмірне акцентування на реформуванні апарату управління; розгляд територіального укрупнення як своєрідної панацеї; неврахування потенціалу функціонального об'єднання територіальних громад; небезпека передачі максимуму влади не достатньо інституціоналізованому місцевому самоврядуванню; відсутність застосування технологій антикризового управління; обминання проблеми формування державної муніципальної політики.

Проведення реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою України на засадах зміцнення місцевого самоврядування, поглиблення децентралізації влади, використання моделі взаємодії у відносинах центральної та місцевої влади є обов'язковим та необхідним для забезпечення розвитку країни. Однак таке реформування не може бути формальним, необґрунтованим, невиваженим, маскуючи недоречності та архаїзми існуючої моделі територіального управління. Для його реалізації потрібна спільна узгоджена політична воля вищого керівництва країни з урахуванням інтересів територіальних утворень різного ієрархічного рівня.

У дискусіях щодо адміністративно-територіальної реформи забагато уваги відводиться бюрократичному апарату, моделюванню організаційної структури влади. Проте пересічному громадянину байдуже, хто йому надаватиме послуги – органи місцевого самоврядування чи органи державної влади. В центрі реформи повинна стояти людина, якій органи влади повинні надати якісні послуги. Тому необхідно починати із розроблення соціальних стандартів життя населення, що гарантуватимуться владою. Ці параметри необхідно підкріпити джерелами матеріального та фінансового забезпечення.

Дещо помилковим, на нашу думку, є прагнення провести адміністративно-територіальну реформу одномоментно. Сьогодні слід зосередитися на першочерговому реформуванні первинного рівня місцевого самоврядування, який безпосередньо наближений до конкретної людини. Реформування районів та областей – справа майбутнього. Крім того, штучне перетворення апаратів обласних та районних державних адміністрацій у виконавчі органи місцевого самоврядування не вирішить проблему. Сьогодні треба вести мову про докорінну трансформацію функцій виконавчих органів відповідно до вимог часу.

У процесі реалізації адміністративно-територіальної реформи треба врахувати можливі сценарії її наслідків. Недоцільно опрацьовувати лише оптимістичний сценарій розвитку подій, оскільки проведення адміністративно-територіальної реформи пов'язане з величезним політичним, соціальним та економічним ризиком. У такому разі центральним органам державної влади необхідно застосувати механізм ризик-менеджменту та антикризового управління, зваживши всі «за» і «проти».

Слід зазначити, що формування повноцінної громади за критерієм величини та чисельності населення не має бути самоціллю адміністративно-територіальної реформи, оскільки наявність цих характеристик не гарантує забезпечення економічного й соціального розвитку територіальних спільнот низового рівня. Результативність заходів, спрямованих на укрупнення первинних територіальних утворень, можлива лише за умови застосування в процесі управління їх комплексним розвитком підходу, який би базувався на принципах муніципального менеджменту, що успішно застосовуються в країнах Європейського Союзу (ЄС).

У процесі проведення адміністративно-територіальної реформи необхідно врахувати рецепти, напрацьовані світовим досвідом, адаптовані до наших реалій. Так, у Польщі цей процес відзначався поступовістю й програмованістю трансформаційних кроків центральної влади. В 1990 р. самоврядування було поновлено на його низовому рівні, що отримав назву гміна. Цей рівень є територіальним утворенням, громадою людей, яка мешкає на певній території й спроможна вирішувати свої місцеві проблеми. Гміна є інтегрованою територіальною громадою, об'єднуючи громади сіл, містечок та міст, і відповідає європейському комунальному стандарту низового рівня місцевого самоврядування, що формується територіальною спільнотою кількох населених пунктів. Відповідно до різних варіантів об'єднання поселенських територіальних громад у Польщі утворилися сільські, сільсько-міські та міські гміни. Протягом 1990–1998 рр. відбувався процес правового наповнення функціонування та розвитку гміни, зокрема було ухвалено устами «Про самоврядування гмін» та «Про доходи гмін та засади їх

субвенціювання». Успіхи у формуванні юридично та фінансово-економічно дієздатної територіально спільноти – гміни – дозволили Польщі в 1999 р. провести комплексну адміністративну реформу, що дала змогу впровадити трирівневу систему місцевого самоврядування, утворити територіальні утворення регіонального типу, що відповідають поняттю «регіон» у ЄС, чітко розмежувати повноваження рівнів місцевого самоврядування, звести роль органів державного управління в управлінні територіями лише до виконання контрольно-наглядових функцій. Проведенню цієї реформи передувало прийняття в 1998 р. низки устав про функціонування місцевого самоврядування на кожному з рівнів, на відміну від України, де базовий Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» окреслює повноваження всіх суб'єктів місцевого самоврядування. Паралельно з адміністративною реформою в Польщі відбулася зміна принципів надання освітніх, оздоровчих послуг та послуг соціального забезпечення. Аналіз адміністративних перетворень у Польщі показує, що вона значно випереджує Україну в процесі становлення повноцінного місцевого самоврядування та адаптації його параметрів до європейських стандартів. Водночас варто зазначити, що в процесі впровадження адміністративної реформи в Польщі простежувалися і певні проблемні ситуації. Так, у містах, які були гмінами, а з 1999 р. стали одночасно містами на правах повітів, відбулося дублювання самоврядної влади: з одного боку – бургомістр міста-гміни, рада гміни, управління гміни, а з другого – відповідні повітові органи (староста міста-повіту, рада повіту, управління повіту). Після аналізу зазначеної проблеми було визначено, що для її вирішення буде об'єднано самоврядні органи міста-повіту та міста-гміни. Це, відповідно, супроводжуватиметься об'єднанням їх функцій.

Становлення сучасної моделі місцевого самоврядування в Швеції відбувалося шляхом комунальних реформ, які проходили в чотири етапи і тривали понад 130 років, починаючи з 1862 р. У ході цих реформ поступово відбувалися такі процеси: формування комуні як вихідної самоврядної одиниці; утворення вторинних комун (ландстингів), наділених широким колом повноважень; укрупнення комун з метою утворення повнокровного суб'єкта місцевого самоврядування, який володіє достатніми фінансовими та економічними ресурсами; зміцнення фінансової бази комун. У процесі комунальних реформ 1862–1992 рр., покликаних створити модель життєздатного місцевого самоврядування, Швеція стикалася з подібними проблемами, які постали в останнє десятиріччя перед Україною, з однією важливою особливістю – наша держава не може дозволити собі здійснювати реформування протягом 130 років.

Як і в Польщі, політична, економічна та функціональна трансформація основних рівнів самоврядування у 90-х роках минулого століття були центральним питанням розвитку Угорщини – обсяг функцій субнаціонального рівня було значно скорочено. Умовою для вступу Угорщини до ЄС (як і інших країн колишнього соцтабору), а відповідно і доступу до Структурних фондів ЄС була необхідність формування великих регіонів (стандарт NUTS 2), для яких можна було б розробити концепцію регіонального розвитку, а також проекти з її реалізації. Оскільки в ЄС не існує жодної зовнішньої перешкоди для модифікації структури державного управління Угорщини, то навіть незначні зміни сучасної угорської системи державного управління можуть сформувати організаційно-регіональні структури, які не виходитимуть за рамки регіональної політики ЄС. Національна концепція регіонального розвитку Угорщини включала в себе сім теоретичних статистичних регіонів, які у 2005 р. набули статусу адміністративно-територіальних одиниць. Основну увагу при визначенні регіонів було приділено: історії розвитку регіональної співпраці та можливості регіональної єдності; пропорційному співвідношенню територіального поділу країни; відносно однорідним особливостям регіонів щодо основних цілей регіональної політики; допустимому внутрішньому поділу регіонів; наявній або бажаній політичній подібності одиниць одного регіону, а також наявності міжнародної орієнтації, яка буде визначальною у довготривалій перспективі; витратам, пов'язаним зі створенням та функціонуванням. Законом було визначено коло завдань для регіонів: загальна економічна забезпеченість; участь у міжнародній регіональній співпраці; розвиток інфраструктури та охорона навколишнього середовища; діяльність з обміну ноу-хау й технологіями, а також професійна допомога з планування на нижчому рівні. У 2005 р. завершено роботу з реорганізації адміністративно-територіального поділу країни з виділенням нової одиниці – регіону. Якнайшвидший перехід на регіональний адміністративно-територіальний устрій стимулювався тим, що будь-яка допомога, що надається Фондом структурного розвитку ЄС, прив'язана до цих укрупнених одиниць.

У грудні 1997 р. було прийнято конституційний Закон Чехії про створення 14 вищих територіальних одиниць самоврядування (ВТОС). Ці регіони стали основою для проведення регіональної політики Чехії після вступу до ЄС (територіальні одиниці NUTS 2, NUTS 3, визначені у рамках ЄС для проведення статистичних аналізів). Передбачається, що в результаті впровадження стандарту NUTS 3 буде визначено 25 ВТОС, а NUTS 2 – 6–8 одиниць. На сьогодні у Чехії існує трирівнева ієрархічна система територіального поділу з двома рівнями самоврядування: центральне державне управління (уряд і міністерства) і

парламент (Палата депутатів, Сенат); районна адміністрація; місцеве управління і муніципальна рада представників. Уряд забезпечує контроль та нагляд за діяльністю районних адміністрацій і координує діяльність органів державного управління в частині, що стосується районних адміністрацій. До основних видів діяльності районних адміністрацій входить: здійснення державного управління у питаннях, що обумовлюються певними законами; нагляд за муніципальним господарством на основі спеціальних регулятивних актів (на прохання муніципалітету); контроль за рішеннями муніципальних влад та органів, що створюються у процесі адміністративних процедур, крім випадків, передбачених законом; перевірка муніципальних органів влади та органів, яким делеговане право на здійснення державного управління. У Чехії практикується змішана система місцевого управління, тобто місцевий елемент у ланці місцевого самоврядування одночасно виконує функції державного управління. Муніципалітет у Чехії завжди розглядався як основний елемент самоврядування, яке є частиною вищих територіальних структур з більш-менш обмеженим самоврядуванням. Муніципалітети виконують роль органів державного управління на місцевому рівні на основі делегованих їм повноважень (доволі обмежених). Більшою мірою державне управління здійснюється на рівні районних адміністрацій. Кожен муніципалітет є юридичною особою, володіє власним майном та фінансами, а також незалежно розпоряджається цим майном згідно з принципами самоврядування і частково згідно з власними повноваженнями, делегованими йому державною адміністрацією в межах чинного законодавства. Муніципалітети здійснюють свої функції незалежно і відповідають лише перед законом. Можливі втручання держави у сферу самоврядування обмежені та визначені законом. Муніципалітети забезпечують реалізацію своїх інтересів або незалежно (у рамках незалежної сфери самоврядування), або здійснюють державне управління в обсязі, що визначається спеціальними законодавчими актами (делеговані повноваження). До сфер незалежної діяльності муніципалітетів, яку вони здійснюють у певних територіальних рамках, входять розвиток економіки, соціальне забезпечення та культурна діяльність, захист навколишнього середовища, а також види діяльності, передбачені спеціальними законодавчими актами іншим органам у межах системи державного управління. Регіональна політика у Чехії проводиться на загальному і регіональному рівнях. На загальнодержавному рівні її проведення забезпечують органи державного управління. Ця політика має селективний (вибірковий) характер та спрямована на попередньо визначені регіони згідно з основними принципами регіональної політики. На регіональному рівні її проведення забезпечують органи регіонального самоврядування (ВТОС) і вона спрямована на внутрішньорегіональну проблематику (в тісному взаємозв'язку з населеними пунктами, мікрорегіонами і районами). Основними принципами регіональної політики Чехії є такі: принцип концентрації – визначає необхідність зосередити всі зусилля та засоби для надання підтримки тим регіонам, економічна потужність і життєвий рівень яких тривалий час був нижчим, ніж у решти регіонів; принцип партнерства – вказує на необхідність співробітництва відповідних органів державного управління, органів самоуправління та інших як на «горизонтальному» (наприклад, між селами і регіонами), так і на «вертикальному» рівнях (наприклад, окремих міністерств з регіонами, муніципалітетами); принцип програмованості – передбачає необхідність цілеспрямованого підходу до вирішення питань, які пов'язані із забезпеченням розвитку окремих регіонів, включаючи координацію програм діяльності різних суб'єктів, зацікавлених у розвитку даної території; принцип доповнюваності – характеризується тим, що держава не відпускає усі засоби (ресурси), тобто засоби держави є додатковим джерелом фінансування з метою надання підтримки діяльності та ініціативам окремих регіонів.

Литва у сфері регіональної політики та структурних змін, готуючись до вступу в ЄС, започаткувала програмування, застосування принципів якісного управління коштами, які виділяються зі Структурних фондів допомоги та Фонду вирівнювання, а також порядок здійснення цих принципів. Окрім цього, уряд Литви, співпрацюючи зі статистичною службою Євросоюзу, відпрацював прелімінарний рівень NUTS (номенклатура статистичної територіальної одиниці), що відповідатиме устрою Литви. Зокрема, Литва пропонує такі рівні відповідальності: NUTS I рівня – Литва; NUTS II рівня – регіон; NUTS III рівня – повіт; NUTS IV рівня – самоуправління; NUTS V рівня – сянунія. Уряд Литви у своїй поточній роботі визначив такі завдання у сфері регіональної політики: виділити основні територіальні похідні країни – регіони стратегічного планування територіального розвитку, згідно з якими має здійснюватися державна політика регіонального розвитку; забезпечити узгодження регіонального устрою та регіональної політики; розвинути та сконцентрувати державну підтримку проблемним регіонам не тільки шляхом підтримки відповідного підприємництва пільговими кредитами чи гарантіями під кредити, звільненням від податків, фінансуванням чи іншими субсидіями, а й фінансуючи інфраструктурні та соціальні проекти; залучити Раду національного регіонального розвитку, інституції місцевого самоврядування та соціальних партнерів до формування регіональної політики та підготовки плану регіонального розвитку; використовувати зрозумілі, якісні, чітко обмежені критерії для виокремлення проблемних цільових

регіонів, враховуючи критерії ЄС, згідно з якими надається міжнародна та державна регіональна підтримка; всебічно оцінити умови регіональних одиниць, можливості та інтереси, програми та проекти розвитку підприємництва в самоврядних територіях та регіонах; заснувати фонди регіонального розвитку, які допоможуть організувати підготовку різноманітних комплексних програм, проектів, заходів для відсталих районів, що мають багато проблем, а також підготувати плани спеціалізованого розвитку і територіального управління та підтримувати програми регіонального розвитку, які здійснюються Литвою спільно з ЄС.

В Латвії єдиним законодавчим актом, який регулює питання реформування адміністративно-територіального устрою країни, є Закон про адміністративно-територіальну реформу (1998 р.). Цей закон регламентує поетапне проведення адміністративно-територіальної реформи органів місцевого самоврядування, формування державних регіональних адміністративно-територіальних одиниць, питання координації адміністративно-територіальної реформи і терміни виконання конкретних заходів за кожним з напрямів. У вересні 2001 р. уряд Латвії вніс до парламенту проект закону, за яким передбачається реформування 26 існуючих районів у 5 новоутвореннях. Чотири з цих регіонів є історичними землями Латвії, а місто Рига має право регіону. Нова модель адміністративно-територіального устрою передбачає економію фінансових ресурсів, оскільки зменшується кількість адміністративно-територіальних одиниць, та надання більших прав органам регіонального самоврядування.

Республіка Естонія поділяється на повіти (15 одиниць), міста і сільські муніципалітети – волості. Місцеве самоврядування здійснюється у містах та волостях. В 1993 р. набув чинності Закон про повітові адміністрації, згідно з яким повітові органи влади втратили свій статус органів місцевого самоврядування. Повітові управи перетворено на адміністрації губернаторів повітів, які представляють уряд на регіональному рівні. Місцеве самоврядування здійснюється виключно на муніципальному рівні. Зараз у країні є 254 одиниці місцевого самоврядування, серед яких представлені як сільські – волосні, так і міські муніципалітети. Понад дві третини адміністративно-територіальних одиниць місцевого самоврядування мають населення до 3000 жителів. Органи влади місцевого самоврядування складаються з таких структур: 1) рада або збори, які є представницьким органом населення адміністративно-територіальної одиниці. На зборах обирають голову, який організовує роботу зборів та представляє муніципалітет в органах державної влади; 2) управа, яка є виконавчим органом місцевого самоврядування і створюється зборами. Вона очолюється мером, що не має права суміщати свою посаду з посадою голови зборів. На регіональному рівні старійшина повіту (губернатор) представляє центральний уряд країни. Він здійснює координацію адміністративних функцій центрального уряду в повіті, управління державною власністю та укладення від імені уряду держави адміністративних угод з муніципалітетами на виконання державних замовлень. Старійшина також очолює адміністрацію, що фінансується з центрального бюджету. Старійшина повіту підзвітний центральному уряду. У відносинах з місцевим органом самоврядування він здійснює наглядові та дорадчі функції. Чіткий розподіл повноважень між центральними та місцевими органами влади регулюється спеціальним законом.

Таким чином, враховуючи зарубіжний досвід, реформування системи адміністративно-територіального устрою, а відповідно, й реформування системи місцевого самоврядування в Україні, має орієнтуватися на вирішення таких завдань: законодавче визначення поняття та засад адміністративно-територіального устрою України, правового статусу і рівнів адміністративно-територіальних одиниць, порядку вирішення органами державної влади та органами місцевого самоврядування питань територіального устрою; встановлення критеріїв утворення адміністративно-територіальних одиниць; спрощення системи адміністративно-територіального устрою; оптимізацію класифікації адміністративно-територіальних одиниць; чітке визначення меж адміністративно-територіальних одиниць; децентралізацію владних повноважень, визначення чіткої схеми розподілу повноважень між органами влади на територіальному рівні; вдосконалення бюджетних відносин та податкової системи, вироблення більш раціональних механізмів перерозподілу фінансів; підтримку депресивних територій тощо, а відтак формування організаційно, фінансово та матеріально спроможної виконувати як власні, так і делеговані державою функції територіальної громади; створення умов для поліпшення життя населення; забезпечення просторово-часової рівнодоступності всіх громадян (незалежно від місця їх проживання) до ресурсів розвитку людського потенціалу, включаючи весь комплекс соціально-культурних закладів з надання різноманітних послуг (у сфері освіти, культури, медичного обслуговування, торгівлі тощо); додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання; ефективне використання природного, економічного, трудового, наукового та іншого потенціалу території.

Адміністративно-територіальна реформа є хірургічним втручанням у державний організм, що об'єктивно визначає важливість зваженого і науково обґрунтованого підходу до її проведення. У процесі

адміністративно-територіальної реформи не просто перекроюватимуться адміністративні межі, а порушуватимуться усталені історичні управлінські та економічні зв'язки. В центрі реформи має стояти не «територія», а людина як найвища цінність Української держави, забезпечення добробуту якої є місією функціонування владного апарату.

13.3. Інтеграція територіальних громад населених пунктів як механізм активізації муніципального економічного розвитку

Одним із шляхів забезпечення життєздатності базових територіальних громад, покращення соціально-економічної ситуації та створення передумов для динамізації розвитку поселень є інтеграція територіальних громад різних населених пунктів з метою об'єднання зусиль для задоволення спільних економічних і соціальних інтересів.

Необхідність становлення життєздатної територіальної громади на первинному рівні визначається загальносвітовим процесом пошуку оптимальної основи муніципального управління. Процес створення міцної первинної одиниці місцевого самоврядування (що отримав назву «процесу комунікації») відбувався у Франції та Швеції шляхом формування комун; у США, в яких тауни та тауншини, спеціальні й шкільні округи як інтегровані муніципальні утворення успішно забезпечують надання членам територіальної громади місцевих послуг. У Польщі, яка мала подібні до України вихідні соціально-економічні та політичні умови постсоціалістичного розвитку, гміни як комунізовані низові суб'єкти місцевого самоврядування здійснюють ефективну управлінську та господарську діяльність.

З практики зарубіжних країн щодо забезпечення економічного й соціального розвитку муніципальних утворень можна виокремити дві форми інтеграції територіальних громад різних населених пунктів: територіальне (унітарне) об'єднання; функціональне (федеративне) об'єднання.

За територіального об'єднання територіальні громади близько розташованих сіл, міст, селищ формують єдину громаду й спільні органи місцевого самоврядування. Методи територіальної інтеграції використовували країни, перед якими стояла проблема вибору оптимального розміру територіальної громади, за якого можливою є її ефективна фінансово-господарська діяльність, застосувавши як добровільну, так і примусову форму комунізації. Досвід Швеції показав, що недемократичне за своєю формою рішення – примусове укрупнення комун (у 1969–1974 рр. чисельність комун скоротилася в 3,1 разу) привело до позитивних зрушень в економічному й соціальному житті країни, сприяло входженню Швеції в четвірку найбільш розвинутих країн Європи. У Данії, внаслідок реформи 1974 р., кількість комун скоротилася з 1388 до 275. У ФРН у процесі реформи 1967–1968 рр. чисельність обшин зменшилася з 24278 до 8514. В Англії та Уельсі кількість округів в 1972 р. скоротилася з 1383 до 402. У тих країнах, де процес об'єднання територіальних громад здійснювався на добровільних засадах, він відбувався дуже повільно. Зокрема, у Франції кількість комун навіть зростає. У Нідерландах за 100 років чисельність їх зменшилася з 1100 до 700, у Бельгії за період добровільного об'єднання 1961–1971 рр. – з 2663 до 2359 комун. Польща з початку становлення місцевого самоврядування забезпечила його формування на комунізованій основі: гміна є інтегрованою територіальною громадою, об'єднуючи громади сіл, містечок та міст, і відповідає європейському комунальному стандарту низового рівня самоврядування, що формується територіальною спільнотою кількох населених пунктів. Досвід Польщі показав, що в процесі комунізації не може бути хаотичності та поспішності.

Функціональна інтеграція територіальних громад різних населених пунктів передбачає консолідацію фінансово-матеріальних зусиль для виконання лише певних функцій із збереженням самостійності громад та автономії органів місцевого самоврядування. Показовим у цьому контексті є досвід США щодо формування спеціальних та шкільних округів. У 2013 р. в США нараховувалося 14721 шкільний та 29532 спеціальних округи. Вони утворюються, як правило, за ініціативою громад для підвищення ефективності надання населенню громадських послуг. Об'єднання на функціональних засадах може бути як на постійній, так і тимчасовій (цільовій) основі. Існують спеціальні округи для надання послуг освіти, водопостачання, пожежного захисту, каналізації, дренажних та іригаційних систем, житлового будівництва, вивозу сміття, транспортних послуг, збереження природних ресурсів, охорони пам'яток архітектури. Досвід формування таких структур актуальний для України, оскільки більшість невеликих поселень не спроможна самостійно утримувати об'єкти соціальної сфери, забезпечити комплексність та дієвість надання членам територіальних спільнот якісних громадських послуг.

Функціональна та територіальна інтеграційні форми мають суттєві відмінності. Очевидно, що в країнах, де лише розпочинається процес зміцнення територіальної основи місцевого самоврядування, зокрема в Україні, пріоритетною на початкових етапах має стати форма функціонального об'єднання

територіальних громад у процесі вирішення спільних проблем і розглядатися як початковий підготовчий етап формування укрупненої територіальної спільноти на унітарних засадах. Це зумовлено насамперед: існуванням законодавчо закріпленого права територіальних громад об'єднувати фінансові та матеріальні зусилля для вирішення окремих завдань економічного й соціального розвитку територій; збереженням загальної економічної, фінансової та політичної самостійності громади в процесі функціональної інтеграції; чіткістю й виразністю цілей ресурсної консолідації територіальних громад. Функціональне об'єднання населених пунктів спрямовується на підвищення якості надання членам територіальних громад соціальних, комунально-побутових послуг, що є об'єктивною базою для зближення територіальних спільнот у рамках інтегрованої управлінської системи.

У процесі забезпечення функціональної інтеграції потрібно дотримуватися принципу пропорційності щодо розподілу ресурсних зусиль різних населених пунктів з урахуванням чисельності можливих споживачів певної послуги в окремій територіальній громаді. Ресурсна участь має бути адекватною. Так, якщо певна громада надала приміщення, інженерні комунікації, що перебувають у комунальній власності, для формування міжкомунального підприємства з надання послуг населенню, то на суму їх оціночної вартості необхідно зменшити участь спільноти у фінансуванні становлення та функціонування суб'єкта економічних відносин.

Для забезпечення ефективності функціональної інтеграції населених пунктів, пошуку варіантів такої співпраці з використанням технології колегіального управління консолідованими ресурсами доцільним є створення територіальних асоціативних структур місцевого самоврядування: консультативних рад сільських, селищних, міських голів адміністративного району; асоціацій органів місцевого самоврядування певної території (не обов'язково в межах адміністративного району чи області).

Досвід муніципального управління зарубіжних країн, необхідність активізації регулювання несприятливих тенденцій економічного й соціального розвитку територіальних спільнот низового рівня обумовлюють об'єктивність їх перспективного укрупнення для забезпечення життєздатності. Враховуючи сучасну ситуацію, в Україні необхідність територіальної інтеграції є першочерговою, зокрема щодо: нежиттєздатних, насамперед сільських, територіальних громад, що мають самостійні органи місцевого самоврядування, які неспроможні забезпечити комплексний розвиток поселень; територіальних громад населених пунктів приміської зони; територіальних громад міст, сіл та селищ, які входять до складу інших населених пунктів.

Варіант зміцнення нежиттєздатних сільських територіальних спільнот передбачає Конституція України, уможлививши створення об'єднаної територіальної громади кількох сіл. Концентруючи ресурси, населені пункти отримують змогу забезпечувати функціонування середньої школи, школи естетичного виховання дітей, поступово облаштовувати дороги та водопостачання, системи каналізації. Завдяки цьому може сформуватися «ядро розвитку» територіальної громади, яке виконуватиме роль інтегративної ланки, генеруючого елемента системи населених пунктів.

Територіальні громади невеликих населених пунктів, розташовані поблизу міст, активно використовують соціально-економічний, інфраструктурний потенціал міста, більшість трудових ресурсів цих поселень зайнято на міських підприємствах. Органи самоврядування приміських поселень, як правило, мало уваги приділяють соціально-економічному розвитку населеного пункту, оскільки більшість громадських послуг населення може отримати в місті (шкільна освіта, послуги охорони здоров'я, побутові послуги). З метою раціонального використання ресурсного потенціалу міста та інших поселень, що становлять єдине просторово-територіальне утворення, можна розглядати створення міського округу. Цей підхід використано в процесі комунізації населених пунктів у Швеції, Франції, Польщі, Німеччині. За нього жителі довколишніх поселень є невід'ємною частиною об'єднаної територіальної громади, населені пункти входять в адміністративну межу округу. Формується рада округу, в якій кожний населений пункт представляють відповідні депутати, обрані виборцями окремих поселень. Це дає змогу з одного боку – зберегти самостійний населений пункт, а з другого – сформувати повноцінне територіальне утворення на основі поєднання фінансових, трудових, виробничих та інших ресурсів, з метою забезпечення зростання добробуту мешканців населених пунктів, які входять до складу округу.

Необхідними умовами процесу територіальної інтеграції населених пунктів з метою формування комунізованих територіальних утворень як передумови ефективізації економічного й соціального розвитку територій є такі: створення фінансово-матеріальних умов інтеграції; визначення чітких критеріїв територіального об'єднання населених пунктів; використання важелів економічного зацікавлення територіального об'єднання громад; посилення значимості органів самоорганізації населення; експериментальне вивчення різних форм комунізації первинних спільнот.

Необхідність створення фінансово-матеріальних умов інтеграції, зумовлена тим, що територіальна інтеграція не є винятковим засобом, спроможним оздоровити економічний стан територіальних громад,

які до об'єднання були дотаційними, оскільки більша чисельність населення громади потребуватиме пропорційного зростання витрат. Крім того з'являться нові напрямки витрачання коштів місцевого бюджету, пов'язані з об'єктивним виникненням нових інтеграційно зумовлених функцій органів місцевого самоврядування в комунізованій громаді.

Для встановлення чітких критеріїв територіального об'єднання населених пунктів на законодавчому рівні необхідно врахувати їх історичні, етнічні, культурні, соціальні особливості та економічну доцільність інтеграції. З цього приводу слід застосувати систему інтеграційних критеріїв, використання яких дасть змогу органам державної влади та органам місцевого самоврядування уникнути штучності в процесі формування комунізованих адміністративно-територіальних одиниць (табл. 13.2). Зрозуміло, що територіальному об'єднанню громад має передувати комплексний ретроспективний аналіз їх розвитку в контексті взаємодії з іншими населеними пунктами для оптимізації інтеграційних процесів та отримання позитивних економічних і соціальних результатів.

Таблиця 13.2

**Система критеріїв інтеграції населених пунктів
як технології модернізації територіальної основи місцевого економічного розвитку**

Критерії	Зміст критерію
Історичні	<ul style="list-style-type: none"> входження населених пунктів у комунізовану систему земств, волостей, гмін за часів колонізації України іноземними державами; врахування досвіду функціонування поселень у складі великих об'єднаних сільських територіальних громад у період СРСР
Природно-екологічні	<ul style="list-style-type: none"> населені пункти входять до складу території з особливим режимом природоохоронної діяльності; на території поселень поширюється дія аварій, надзвичайних лих, що мають як природний, так і техногенний характер, та негативно впливають на стан довкілля
Територіальні	<ul style="list-style-type: none"> між поселеннями відсутні просторові межі, простежується явище поселенської дифузії; розвиток певного поселення, зважаючи на дефіцит вільних земельних площ, можна забезпечити лише за рахунок земельних ділянок населених пунктів, де є їх надлишок
Релігійні	<ul style="list-style-type: none"> жителі населених пунктів належать до однієї релігійної течії чи конфесії; отримання релігійних послуг у культових закладах сусідніх поселень
Економічні	<ul style="list-style-type: none"> поселення входять у сферу впливу одного промислового підприємства, сільськогосподарського товариства, що позначається на формуванні соціально-трудоових та господарсько-виробничих відносин; суб'єкти господарювання поселень становлять агропромислове об'єднання; переважна більшість мешканців поселення працює на підприємствах інших населених пунктів
Фінансові	<ul style="list-style-type: none"> підвищення сукупної фінансової здатності території за рахунок урівноваження фіскального потенціалу різних поселень
Культурно-звичаєві	<ul style="list-style-type: none"> розвиток народних промислів, збереження давніх народних звичаїв і традицій у певних поселеннях
Рекреаційні	<ul style="list-style-type: none"> рекреаційний потенціал поселень дає змогу створити зону розвитку туризму, оздоровлення та відпочинку
Національно-етнічні	<ul style="list-style-type: none"> у поселеннях мешкають представники однієї національності чи етнічної групи
Соціальні	<ul style="list-style-type: none"> більшість соціальних послуг мешканці поселення отримують в іншому населеному пункті

Посилення значимості, функціональної й ресурсної здатності органів самоорганізації населення, які спроможні виконувати певні функції й повноваження місцевого самоврядування в населених пунктах комунізованої громади, слід вважати чинниками управлінського розвантаження адміністративно-ділового центру об'єднання та наближення суб'єкта надання громадських послуг до конкретного споживача. У цьому контексті корисним є досвід роботи квартальних комітетів та їх голів як громадських помічників депутатів місцевої ради. Квартальні комітети є джерелом об'єктивної інформації про соціально-побутові умови окремих громадян, необхідної для забезпечення соціального захисту в процесі споживання комунально-побутових послуг.

Важелями економічного зацікавлення ресурсозабезпечених громад щодо формування об'єднаної спільноти з нежиттєздатними утвореннями могли б стати: надання цільових субвенцій з державного бюджету; передача державних часток у статутних фондах підприємств в управління органам місцевого самоврядування; закріплення окремих загальнодержавних податків за місцевими бюджетами; передача земельних ділянок, що перебувають у державній власності, в комунальну власність. Застосування цих засобів приведе до зменшення можливості виникнення чи посилення несприятливих тенденцій в насе-

них пунктах з значним ресурсним потенціалом, фінансово-економічної компенсації зростання управлінського, соціального та економічного навантаження на їх системи.

Для вивчення дії теоретичних положень у практичній площині та вибору оптимального варіанта (чи варіантів) інтеграції необхідною є експериментальна перевірка ефективності різних форм територіального об'єднання первинних спільнот у різних регіонах. Окрім того, в процесі територіальної інтеграції громад різних поселень важливо:

- забезпечити методологічну та практичну допомогу в розробленні статутів об'єднаних громад, в яких чітко виписати права жителів окремих населених пунктів, що входять до складу інтегрованої спільноти; механізм запобігання утворення периферійних поселень;
- вивчити історичний досвід функціонування інституту в'їтів і солтисів у Галичині, старост у Наддніпрянській Україні як лідерів громад окремих поселень, що можуть здійснювати певні управлінські функції на громадських засадах як представники голови об'єднаної громади в поселенні. Зокрема, громадський голова може видавати довідки жителям населеного пункту, завіряючи їх печаткою з гербом комунізованого утворення, що позбавить мешканців потреби їхати до центрального поселення;
- застосовувати виважені управлінські рішення з метою врахування конструктивних інтересів держави, територіальної громади та конкретного громадянина;
- законодавчо встановити належний статус усіх депутатів ради об'єднання територіальних громад незалежно від того, який населений пункт вони представляють. Дотримання цієї засади є необхідною умовою забезпечення поступального розвитку всіх складових інтегрованої територіальної громади;
- залишити історичну назву населеним пунктам, які входять до складу об'єднаної територіальної громади з метою недопущення соціального невдоволення, порушення історичної спадковості й самобутності;
- дотримуватися принципу рівномірного розвитку усіх населених пунктів об'єднаної територіальної громади.

Консолідація територіальних громад населених пунктів має бути спрямована на формування спільноти людей (а не просто їх сукупності, як це є фактично), об'єднаних спільними проблемами, вирішення яких є їх спільною справою. Усвідомлення причетності до єдиного соціального організму сприятиме активному залученню членів територіальної громади до реалізації конституційного права на самоврядування, безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення, тобто визначатиме розвиток місцевої демократії.

Результативність ресурсної інтеграції територіальних громад, що реалізовуватиметься в процесі адміністративно-територіальної реформи, має супроводжуватися відповідним нормативно-правовим наповненням (прийняттям змін до XI розділу Конституції України, нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Бюджетного кодексу України, Податкового кодексу України, Законів України «Про громаду», «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про комунальну власність», «Про благоустрій населених пунктів») визначатиме можливість застосування принципів менеджменту в процесі управління муніципальними утвореннями в Україні.

Для формування громад необхідно обрати такі критерії їх утворення: просторово-часова доступність (віддаленість) до центру; економічні межі громади (власність, земля); наявність соціально та економічно розвинутого поселення – центру громади; відсутність конфесійних, національних протиріч; історична обумовленість; територіальна обумовленість; чисельність населення; щільність населення; наявність інфраструктури для діяльності органів місцевого самоврядування.

Інтеграція територіальних громад населених пунктів є значно глибшим і складнішим процесом, ніж просто просторово-площинне укрупнення територіальних громад, оскільки стосується трансформації вихідного елемента адміністративно-територіального устрою країни, базою якого є соціально-економічні системи низового рівня. Вона потребує науково обґрунтованого підходу до його реформування на програмній основі, якому передуватиме зміцнення економічної бази місцевого самоврядування на низовому рівні. Консолідація територіальних громад населених пунктів може стати дієвим регуляторним механізмом забезпечення ефективності їх соціального та економічного розвитку та модернізації управління цим процесом.

Необхідно зазначити, що відсутність модернізації територіальної основи місцевого економічного розвитку внаслідок консервації адміністративно-територіальної реформи, пов'язана з такими ризиками: збереження об'єктивного бар'єру зміцнення місцевого самоврядування; збереження середовища потенційних конфліктів між двома інститутами влади; розпорошення державних управлінсько-регуляторних впливів; поглиблення формалізації регіонального самоврядування; територіальна обмеженість бюджетної та податкової реформ; збереження невисокої якості надання громадських послуг; розбалансування та

збереження архаїчності системи місцевої влади в країні; відсутність умов імплементації економічного інструментарію муніципального та регіонального менеджментів; поглиблення невизначеності перспектив інтеграції до європейських інститутів.

Нова територіальна модель місцевого економічного розвитку має відповідати таким вимогам: забезпечення оптимізації території надання муніципальних послуг з урахуванням не лише соціальної, а й мінімальної економічної доцільності; врахування чинника не суб'єкта, а результату надання послуги; розуміння того, що територіальне об'єднання є необхідним, однак не єдиним чинником зміцнення територій; чіткість розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування; поглиблення децентралізації на принципі субсидіарності із одночасним формуванням системи державного моніторингу діяльності місцевого самоврядування в рамках правового поля держави; врахування досвіду адміністративно-територіальних реформ зарубіжних, насамперед постсоціалістичних країн; необхідність формування державної муніципальної політики та практичної реалізації державної регіональної політики; врахування системи критеріїв інтеграції різних населених пунктів в єдину територіальну громаду; забезпечення становлення повноцінного місцевого самоврядування на вторинному рівні на основі поєднання повноважень, механізму їх реалізації та відповідальності; реалізація механізму функціональної інтеграції територіальних громад; проведення адміністративно-територіальної реформи на основі державно-вольового рішення; комплексний підхід до реформування моделі управління розвитком територій. Врахування їх дасть змогу створити об'єктивні умови модернізації управління місцевим економічним розвитком.

У процесі модернізації територіальної основи місцевого економічного розвитку необхідно врахувати, що будь-яке поселення є не відособленим утворенням, а відкритою системою, що за допомогою двосторонніх економічних, соціальних, управлінських, інформаційних зв'язків взаємодіє з іншими населеними пунктами, які в своїй сукупності складають регіональну систему. Об'єктивна історично обумовлена здатність сіл, селищ і міст формувати багатовекторну мережу різнопланових відносин визначає можливість її поглибленого програмованого використання з метою інтегративного вирішення локальних проблем та становлення повноцінного первинного адміністративно-територіального рівня в країні на основі посилення економічної бази комплексного розвитку поселень.

13.4. Напрями модернізації місцевого самоврядування як інституту забезпечення соціально-економічного розвитку громад

Проголошуючи стратегічні орієнтири побудови правової, соціальної держави, ратифікувавши Європейську Хартію місцевого самоврядування, Україна взяла зобов'язання адаптувати систему управління територіями до європейських стандартів, забезпечивши належне місце в цьому процесі органам місцевого самоврядування, а щодо економічного й соціального розвитку громад – провідне.

Пріоритетність місцевого самоврядування в управлінні розвитком громад зумовлена наявністю в цього інституту таких ознак:

- владності. Органи місцевого самоврядування – єдиний суб'єкт управлінської підсистеми громад, законодавчо наділений низкою владних функцій та повноважень. Рішення, прийняті органами місцевого самоврядування, є обов'язкові до виконання окремими громадянами, підприємствами, організаціями, установами, розміщеними на території, підпорядкованій місцевій раді. Ці органи, відповідно до положень Кодексу України про адміністративні правопорушення, мають право створювати адміністративні комісії для розгляду адміністративних правопорушень та накладення адміністративних стягнень з осіб, що їх вчинили. Тобто органи самоврядування як органи влади володіють юридичною здатністю застосування примусу для забезпечення перебігу процесів життєдіяльності громади у визначених сферах у певних, встановлених законодавством, рамках;
- територіальної безпосередності. Органи місцевого самоврядування та інститути безпосередньої демократії (загальні збори громади, місцеві референдуми, консультативні опитування, громадські слухання) є просторово найближчими управлінськими утвореннями до членів територіальної громади, формою влади, управлінська діяльність якої здійснюється безпосередньо в контакт з громадянами;
- історичності. Самоврядність – історична форма демократичного управління місцевою спільнотою, що притаманна цьому територіальному рівню ще з часів Київської Русі;
- комплексності. Управлінська діяльність органів місцевого самоврядування спрямована на всі вияви життєдіяльності громад, на забезпечення його як соціального, так і економічного розвитку;
- демократичності. Органи представницької влади обирає вся територіальна громада, вони представляють інтереси всіх без винятку соціальних прошарків та груп населення території;

- посередницького представництва. Органи місцевого самоврядування є ланкою, що з'єднує кожного громадянина з органами представницької влади вторинного рівня та державної виконавчої влади, забезпечуючи двосторонній інформаційно-нормативний зв'язок між ними. Лише ці органи мають можливість реально лобювати інтереси територіальної громади в обласній (районній) раді та структурних підрозділах обласної (районної) державної адміністрації;
- стабільності. На відміну від інших суб'єктів управлінської підсистеми громад загальна організаційна структура, сутнісна функціональна спрямованість діяльності самоврядних органів найменше піддається впливу ситуаційних факторів, зміни економічної кон'юнктури. Якщо абстрагуватись від незначних системних специфік, можна стверджувати, що місцеве самоврядування – найбільш консервативний і постійний елемент загальнодержавної владної структури, яка періодично модифікується в рамках трансформації політичної системи та зміни геополітичної орієнтації;
- гарантованої державної підтримки. Тільки місцевому самоврядуванню як суб'єкту управлінської підсистеми громад держава надала широкі гарантії правового захисту, фінансово-економічного забезпечення, організаційної та консультативної підтримки.

Стимулювання розвитку місцевого самоврядування, підвищення його ролі і статусу шляхом забезпечення фінансово-економічної спроможності та реформування адміністративно-територіального устрою є одним із визначальних завдань становлення державності. Підхід до місцевого самоврядування з позиції забезпечення національної єдності є новим, однак його доцільність зумовлюється такими чинниками:

1) місцеве самоврядування уособлює владу, що є «відчутною», близькою до людини, оскільки з органами місцевого самоврядування та результатами їх діяльності вона має справу щоденно;

2) органи місцевого самоврядування визначають політичний, соціальний, економічний, гуманітарний мікроклімат території. Настрої посадовців місцевого самоврядування визначають настрої місцевого населення;

3) саме через місцеве самоврядування держава, використовуючи модель делегування повноважень відповідно до теорії муніципального дуалізму, реалізує більшість рішень у соціальній та економічній сферах. Крізь призму місцевого самоврядування люди сприймають значною мірою державну політику та механізми її практичного впровадження;

4) місцеве самоврядування є найбільш стабільним владним інститутом. Функціонуючи в різних виявах, формах воно існувало, практично, за будь-якого владно-політичного устрою чи національної приналежності. Елементи самоврядності притаманні всім державним утворенням, котрі існували в територіальних межах сучасної України від Київської Русі до здобуття нашою державою незалежності в 1991 р.;

5) органи місцевого самоврядування визначають стратегію розвитку територіальних утворень базового рівня, що є компонентом загальнодержавної стратегії розвитку;

6) органи місцевого самоврядування є безпосередніми провідниками та реалізаторами складових національної ідеї: забезпечення соборності, національної самоідентифікації та національної гордості. Думка голови територіальної громади чи місцевих депутатів є авторитетною для населення;

7) за результатами діяльності органів місцевого самоврядування пересічні громадяни оцінюють державу загалом. Невдоволеність якістю житлово-комунальних послуг, станом доріг, освітленням вулиць, дошкільною й шкільною освітою тощо є однією з основних причин загального несприйняття держави, виникнення ностальгічно-радянських та антидержавних настроїв.

Місцеве самоврядування є цементуючим фундаментом державності. Завдання органів державної влади, насамперед Президента, законодавчої та виконавчої гілок, використати об'єктивні ознаки та переваги місцевого самоврядування для створення умов формування консолідованого державного утворення, спроможного ефективно протистояти агресивним зовнішнім впливам.

Аналіз становлення місцевого самоврядування в період сучасного державотворення дає змогу виявити загрози, що перешкоджають повноцінній реалізації його потенціалу, сприяють перетворенню його з інституту національної єдності в дестабілізуючий чинник. Насамперед, це надмірна політизація місцевого самоврядування, зумовлена трансформацією моделі виборів до обласних, районних і міських рад на пропорційній основі за партійними списками. Вона є однією з причин деперсоналізації відповідальності за розвиток громади. В умовах партійної неструктурованості зміна принципів місцевих виборів, очевидно, є передчасною. По-друге, політичний популізм довкола місцевого самоврядування. Проблеми місцевого самоврядування є предметом тривалого обговорення політиків різних рівнів. Однак до практичної реалізації якихось конкретних кроків не доходить. Не реалізованою остаточно залишається адміністративно-територіальна реформа. Досі не прийнято закони «Про комунальну власність», «Про територіальний устрій України», «Про громаду». Інакше кажучи, тема місцевого самоврядування стала

розмінною картою передвиборчої агітації, президентських та урядових програм. По-третє, невідповідність зростання повноважень місцевого самоврядування ресурсам, особливо матеріально-економічним, якими воно володіє. Це спричиняє неякісне виконання компетенції місцевого самоврядування, виявом чого є невисокий рівень надання муніципальних послуг населенню, що підриває довіру до держави як гаранта забезпечення стандартів життя населення.

Негативним чинником є безвідповідальність місцевих рад, що приймають неконституційні рішення, спрямовані на ослаблення державності. Наслідком цього є перетворення інституту місцевого самоврядування з консолідуючого засобу в джерело сепаратизму. Дається взнаки недосконалість механізму державного регулювання економічного й соціального розвитку територіальних утворень первинного та регіонального рівнів. Сьогодні практично відсутня державна муніципальна політика, декларативно залишилася Концепція державної регіональної політики. Як показує зарубіжний досвід, найбільш дієвим засобом впливу держави на територіальний рівень є механізм програмування, що реалізується через технології державних цільових регіональних програм, індикативних планів. Програмування є одним із важливих важелів забезпечення розвитку території в рамках загальнодержавної стратегії, реалізація якої є можливою за умови, коли вектори розвитку громад відповідають вектору розвитку держави на макрорівні. Серед найнебезпечніших загроз – недостатній професіоналізм місцевого самоврядування, що зумовлюється як відсутністю професійно підготовлених муніципальних менеджерів, так і неврахуванням професійно-кваліфікаційного чинника в процесі формування партійних списків та висунення окремих осіб кандидатами в депутати місцевих рад чи на посади голів відповідних територіальних громад. Головне, зберігається значна інерційність місцевого самоврядування. Серйозним гальмом є збереження радянських методів управління на всіх рівнях місцевого самоврядування. Це зумовило невідповідність управлінських важелів, що застосовуються, ринковим перетворенням. Для сучасної системи управління громадами характерним є недостатнє використання досягнень системного і ситуаційного аналізу, менеджменту, економічної науки, соціології.

Водночас в умовах становлення ринкових відносин значимість місцевого самоврядування зростає, що зумовлено такими причинами: нерозвиненістю інститутів ринкової інфраструктури; нестабільністю й інституційно-економічно невизначеністю підприємницького сектору, що формується; соціально-політичною неспроможністю малочисельних та розпоршених громадсько-політичних об'єднань у громадах; структурно-функціональною інерційністю та бюрократичністю органів державної виконавчої влади. В цих умовах максимум відповідальності за забезпечення економічного й соціального розвитку громад лягає на органи місцевого самоврядування, що відповідає світовій практиці управління розвитком первинних територіальних утворень на принципах демократизму, децентралізації та локального самовизначення базової громади у вирішенні місцевих проблем. Як центральний суб'єкт локальної управлінської підсистеми органи місцевого самоврядування є невід'ємною складовою механізму забезпечення економічного й соціального розвитку громад, здійснюючи низку управлінських впливів на керований об'єкт. Управлінські впливи практично реалізуються певним чином організаційно структурованими органами шляхом виконання сукупності функцій, що є певними напрямками та видами діяльності суб'єкта управління.

Як показує дослідження, функціонування управлінської підсистеми малих громад в Україні характеризується домінуванням тенденцій формування нежиттєздатної системи місцевого самоврядування та відмежування керівних ланок підприємницьких структур поселення від управління соціальним і загальним економічним розвитком громад. Чинники, що визначають таку ситуацію, мають організаційний, нормативно-правовий, адміністративно-територіальний та фінансовий характер.

Значна частина чинників, що зумовлюють тенденції розвитку управлінської підсистеми, визначається недосконалістю та порушенням взаємозв'язків в організації управління економічним і соціальним розвитком громад. Так, на практиці часто застосовується формально-шаблонний метод побудови структури депутатських комісій місцевої ради, визначення персонального складу її виконавчого комітету без врахування територіальної специфіки, доцільності функціонального виокремлення певної сфери. Більшість сесійних засідань ради проводяться номінально: зміст рішень, за які голосують депутати, доводиться їм безпосередньо в процесі винесення питання на голосування, що створює умови неможливості врахування певних особливостей проблеми, її комплексного дослідження та позначається на якості управлінських рішень. Використовуючи широке розуміння управлінської підсистеми громади, потрібно зазначити, що чинником стримування динамічного розвитку громади є великою мірою неринкові методи та форми організації управлінської діяльності керівних ланок суб'єктів господарювання, відсутність комплексного використання сучасних функцій менеджменту в їх функціонуванні та недотримання критерію соціальної відповідальності бізнесу. У функціонуванні управлінської підсистеми громади відсутня системність, координація та узгодження діяльності окремих управлінських суб'єктів.

Недосконалість організаційної структури управління громадою значною мірою позначається на ефективності реалізації системних функцій органами місцевого самоврядування.

Зміна функцій громад, актуальність назрілих проблем обумовлює необхідність раціоналізації організаційної структури як складової організаційно-економічного механізму їх розвитку. Побудова ефективної системи управління є не лише найважливішим напрямом реформування суспільства, а й головним ресурсом, засобом розвитку, який відповідно до принципу синергізму змушує діяти всі підсистеми об'єкта управління.

Функції управління економічним і соціальним розвитком громади, а відповідно, і методи їх реалізації постійно модифікуються. Ускладнюється і зміст робіт, що виконуються відповідно до їх вимог. Трансформація кожної із функцій управління зумовлюється впливом об'єктивних чинників. Кожна із функцій як частина загальної системи управління вдосконалюється в напрямі, що визначається загальними цілями і завданнями розвитку громади в конкретних умовах.

Найголовнішим завданням місцевої влади є досягнення двох стратегічних цілей: розвиток територіальної громади і підвищення конкурентних переваг громади. Враховуючи це, потрібно модернізувати систему управління громадою. Сучасне бачення призначення місцевої влади дає змогу виокремити два великих сегменти діяльності: перший – безпосереднє виробництво (надання) громадських послуг населенню і сприяння цьому; другий – сприяння встановленню громадянської злагоди і гармонізації соціально-політичного життя в муніципальній системі. Беручи до уваги такий розподіл, потрібно визначити і конкретні напрями реструктуризації системи управління громадами.

Найважливішим засобом трансформації системи управління громадами є її всебічне реформування, яке має здійснюватися за такими напрямами:

- поглиблення усвідомлення місцевим співтовариством демократизації влади як одного з вирішальних чинників розвитку громад. Послідовні зрушення в напрямі використання партнерських підходів до прийняття рішень, розвиток і диверсифікація форм і методів взаємодії з місцевим населенням, сприяння посиленню відкритості влади до участі в ній місцевих жителів;
- вироблення статуту громад на основі використання досвіду міст США, Німеччини, Росії, а також низки українських міст (Львова, Комсомольська, Бердянська, Золотоноші), який має закріпити статус територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування, визначити й уточнити форми участі громадян у здійсненні самоврядної діяльності;
- створення на місцевому рівні механізмів так званого «прориву», тобто стрімкого просування управлінської системи до свого власного оновлення і оновлення зони управління, широкий розвиток інноваційного менеджменту, удосконалення стилю, культури менеджменту, підвищення ефективності і дієвості місцевого управління;
- формування системи муніципального менеджменту для управління місцевим господарством як системою, консолідація інтересів громади для забезпечення нормального задоволення потреб місцевих жителів в індивідуальних і суспільних благах;
- впровадження в управління громадами інформаційно-комп'ютерних систем, що регулюють на основі баз даних процеси в їх економіці, їх транспортній системі, комунальному господарстві і соціальному захисті; забезпечення вільного доступу всіх зацікавлених осіб (суб'єктів місцевого життя) до інформаційних ресурсів, розвиток і використання в практичній діяльності місцевої влади нових, нетрадиційних форм комунікацій з представниками місцевих соціально-політичних і фінансово-економічних груп;
- перетворення місцевого самоврядування в найважливішу систему контролю за процесом надання різноманітних соціальних послуг;
- у процесі здійснення адміністративної реформи та її складової – муніципальної реформи – особливу увагу слід приділяти раціоналізації апарату управління за рахунок зростання професіоналізму персоналу, комп'ютеризації праці, підвищення соціально-економічного статусу службовців органів місцевого самоврядування, зменшення бюджетних витрат на муніципальне управління, підвищення ефективності праці в органах місцевого самоврядування.

Організація управління розвитком громад повинна відповідати динаміці суспільно-політичного життя в країні, ефективності ринкових перетворень і соціальному вектору стратегічної траєкторії макро-економічної системи.

Для зменшення деструктивного впливу вищезазначених загроз розвитку місцевого самоврядування, забезпечення антикризового управління розвитком територій необхідною є активізація діяльності як держави, так і безпосередньо органів місцевого самоврядування в напрямку пошуку ефективної моделі муніципального та регіонального управління. Завданнями держави є проведення адміністративно-територіальної реформи, законодавче забезпечення діяльності місцевого самоврядування, зміцнення фінансово-

матеріальних засад функціонування органів місцевого самоврядування, підвищення відповідальності посадовців та органів місцевого самоврядування за свої дії, забезпечення підготовки професійних муніципальних менеджерів за спеціальністю «Муніципальне управління». Органам та посадовим особам місцевого самоврядування необхідно підвищити свій професійно-кваліфікаційний та загальнокультурний рівень; забезпечити поступове впровадження сучасних технологій муніципального менеджменту; формувати місцеву політику з урахуванням необхідності забезпечення національної єдності.

Забезпечення європейських прагнень України потребує практичної реалізації принципу гуманізації влади, інструментом якого є становлення дієвого місцевого самоврядування як інституту соціального обслуговування. Єдиноможливим у контексті формування міцної Української держави є перехід від декларативної державної політики щодо місцевого самоврядування до реальних практичних кроків з формування ефективної моделі управління розвитком територій на засадах партнерства державної влади та місцевого самоврядування та принципах модернізації.

ДЕТЕРМІНАНТИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ БОРГОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

14.1. Моніторинг становлення ринку муніципальних запозичень в Україні

Соціально-економічна природа муніципальних запозичень (боргу) полягає в отриманні суб'єктами місцевої влади базового рівня коштів до бюджету території на умовах поверненості, платності й строковості, унаслідок чого виникають зобов'язання місцевого самоврядування перед кредиторами.

Проводячи моніторинг місцевих запозичень та місцевого боргу в Україні найперше констатуємо множинність підходів у методології збору, підрахунку статистичних даних щодо цього сектору і, як наслідок, – недостатність достовірної узагальненої інформації для досліджень. Лише з 2011 р. органи Державної казначейської служби України на виконання вимог Бюджетного кодексу та Наказів Міністерства фінансів України № 1774 від 28.12.2011 р., № 1338 від 17.12.2012 р. узагальнюють та оприлюднюють дані про стан місцевих боргів щоквартально, а з 2012 р. – ще й інформацію щодо гарантованих АРК та територіальними громадами боргів, наданих місцевих гарантій за суб'єктами господарювання – позичальниками. Залишається неопублічною інформація про загальні суми емітованого та погашеного боргу за звітними періодами, суми видатків на обслуговування боргових ресурсів.

Наявну інформацію щодо місцевих боргів відображено на рис. 14.1.

Аналіз інформації щодо структури та динаміки місцевих боргів в Україні засвідчує нагромадження місцевого боргу на початок 2012 р. на рівні 13,4 млрд. грн., або 15,5% доходної бази місцевих бюджетів у відповідному періоді. Упродовж 2012 р. – I півріччя 2015 р. борг сукупно з гарантіями зріс у 2,5 рази і досягнув на 01.07.15 р. рівня 31,0 млрд. грн., у тому числі відповідно до компонент: муніципальні позики – 17,3 млрд. грн., гарантії – 4,6 млрд. грн. та 9,1 млрд. грн. – міжбюджетні позики з Єдиного казначейського рахунка. Причому найшвидшими темпами зростають саме обсяги наданих місцевих гарантій під позики комунальним підприємствам – у 5 разів. Динаміка місцевого боргу значною мірою корелює з динамікою валютного курсу національної грошової одиниці.

Ринок муніципальних запозичень є висококонцентрованим – борги Києва на початок III кв. 2015 р. перевищують 23 млрд. грн., або 70% загального обсягу боргу. Це здебільшого відповідає загальносвітовим тенденціям. Так, в Іспанії третина місцевої заборгованості є боргом лише 6 міст із населенням від півмільйона осіб. Аналогічна ситуація у Великобританії, Німеччині, Франції, а також у країнах Центральної та Східної Європи¹.

Як джерело фінансування інвестиційних ресурсозберігаючих та енергоощадних програм місцеві запозичення демонструють позитивні аспекти, які можуть вплинути на загальну фінансову позицію країни, а саме: додаткові фінансові ресурси для розвитку територій; невідкладність реалізації проекту, концентрація фінансового ресурсу в часі; можливість залучити відразу всю суму позики в інвестора, що унеможливить зупинку реалізації проекту внаслідок недофінансування (на протипагу бюджетним асигнуванням); не відволікаються бюджетні кошти, які доцільно спрямувати на соціальні чи інші заходи; наявність контролю з боку інвестора та місцевих громад за ефективним і цільовим використанням позикових коштів, упередження маніпуляцій та розкрадань ресурсів, протидія корупції, неможливість вилучення позикового ресурсу до інших бюджетів.

Крім того, інвестиції в житлово-комунальну сферу нерентабельні для приватних інвесторів з огляду на неможливість одержання ними прибутку та відсутність податкових чи інших преференцій для ресурсозберігаючих проектів; реалізація ресурсоощадних та енергоефективних програм здійснюється переважно місцевими підприємствами, дозволяє підсилити їхній кадровий потенціал, забезпечити оновлення і модернізацію виробничих та інфраструктурних потужностей, створення нових робочих місць, стимулює виплату зарплати та сплату податків до бюджету – спричиняє кумулятивний позитивний

¹ Свяневич П. Основи фискальної децентралізації: справочное руководство / П. Свяневич. – Будапешт : Arktisz Studio, 2003. – 77 с. – С. 62–63.

ефект на розвиток регіонів і згладжує горизонтальні дисбаланси між ними; заохочує прихід світових інноваційних технологій у житлово-комунальне господарство, сектор переробки відходів тощо.

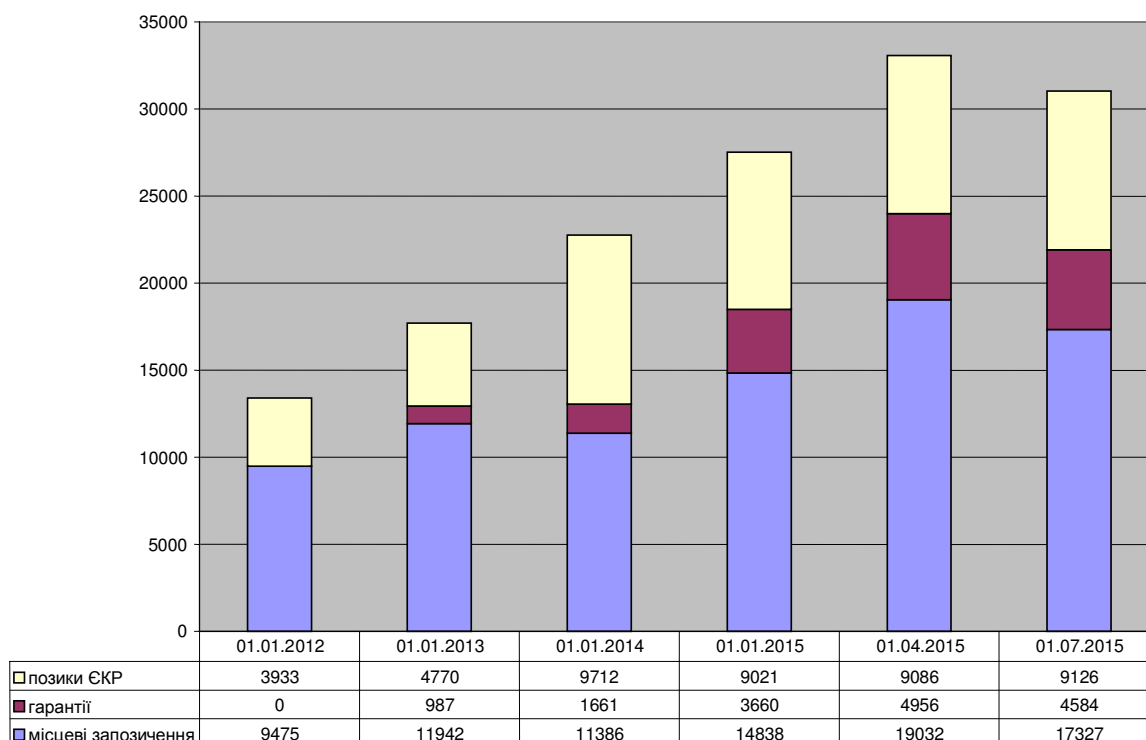


Рис. 14.1. Структура та динаміка місцевих боргів в Україні у 2012–2015 рр., млн. грн.

Примітка. Складено авторами на основі: Звітність про виконання державного бюджету та інформація про суми місцевого боргу [Електронний ресурс] // Державна казначейська служба України. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/236..>

Негативними рисами будь-яких запозичень з погляду реципієнта є обов’язковість їхнього повернення і платність. Проте за умов забезпечення високої ефективності використання інструменту муніципального кредиту його позитивні риси превалюють над недоліками.

Оскільки Україна імплементує ратифіковану Угоду про Асоціацію з країнами ЄС, стає важливою оцінка показників місцевого боргу в ракурсі Маастрихтських критеріїв конвергенції, оскільки місцева компонента впливає як на рівень загальнодержавного боргу, так і на рівень зведеного бюджетного дефіциту.

На рис. 14.2 показано, що питома вага місцевого боргу (без урахування міжбюджетних боргів за єдиним казначейським рахунком) не виходить за межі 2,5% загальнодержавного показника упродовж періоду 2011–2014 рр., причому навіть проглядається тенденція до її зменшення після 2012 р. Такий стан речей пояснюється стрімким, експоненціальним зростанням державного боргу центрального уряду та консервативною політикою Міністерства фінансів у 2010–2012 рр. щодо видачі дозволів на місцеві позики.

Частка видатків органів місцевого самоврядування від видатків Зведеного бюджету України є стабільною – від 35,9% до 43,1%. На цьому тлі показовою є частка інвестицій муніципальних одиниць, яка перебуває в діапазоні 32–68% від загальних державних бюджетних інвестицій у проаналізованому періоді. Саме таку інвестиційну динаміку демонструють муніципалітети Франції, Ірландії, Італії, Іспанії², де місцеві капітальні видатки перевищують 2/3 від усіх бюджетних капітальних видатків. Унаслідок проведеного аналізу динаміки співвідношення місцевих індикаторів боргу, видатків та інвестицій із аналогічними показниками для загальнодержавного боргу, видатків Зведеного бюджету та суспільних інвестицій, приходимо до важливого висновку, що сучасні обсяги муніципального боргу не становлять жодної загрози для макроекономічної стабільності в Україні згідно з Маастрихтськими критеріями конвергенції.

Закономірно постає питання про вартість використання боргових ресурсів для громад і оцінку інтегрального макроекономічного ефекту від таких залучень (табл. 14.1).

² Свяневич П. Основи фискальної децентралізації: справочное руководство / П. Свяневич. – Будапешт : Arktisz Studio, 2003. – 77 с. – С. 63–64.

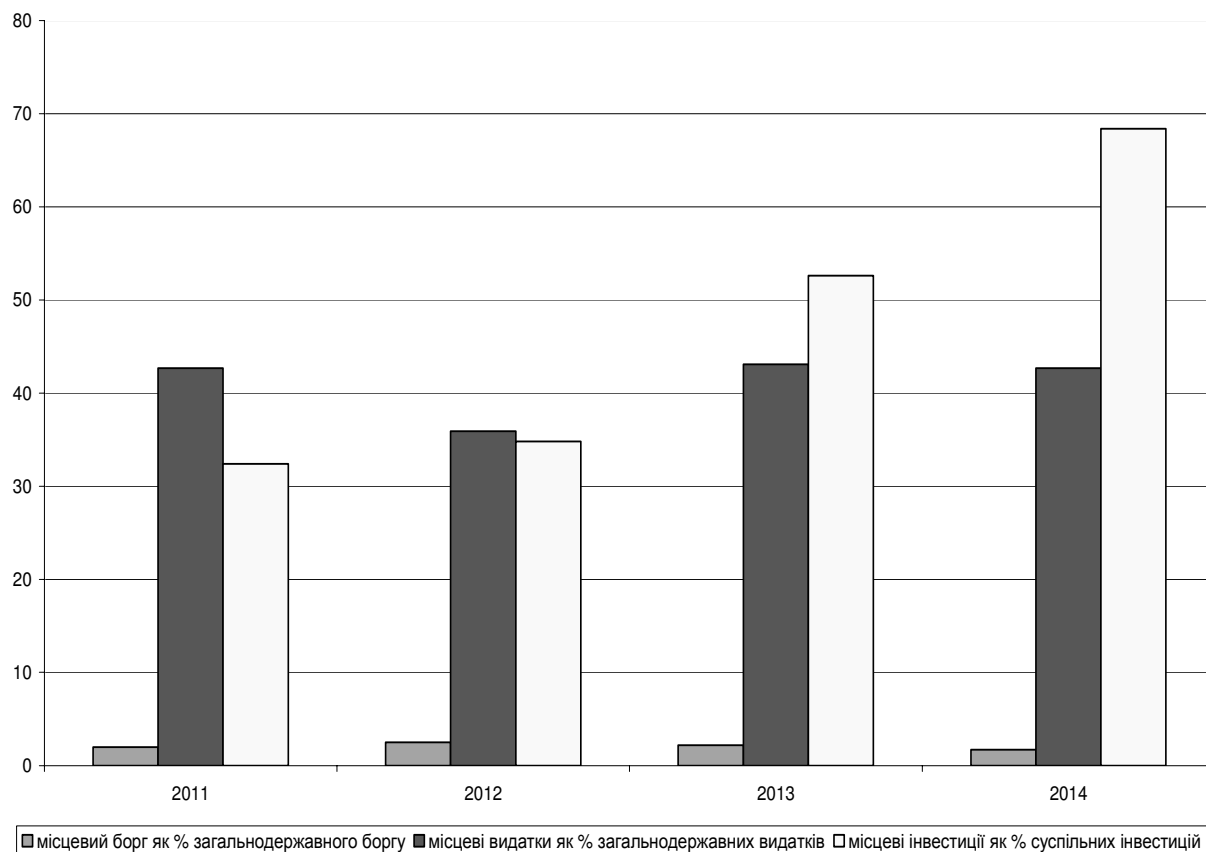


Рис. 14.2. Динаміка співвідношення місцевих і загальнодержавних індикаторів боргу, видатків та інвестицій у 2011–2014 рр. в Україні, %

Примітка. Складено авторами на основі даних: Звітність про виконання державного бюджету та інформація про суми місцевого боргу [Електронний ресурс] // Державна казначейська служба України. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/236>; Капітальні інвестиції в Україні у 2007–2011 роках: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2012. – 122 с.; Капітальні інвестиції в Україні за 2012 рік: статистичний бюлетень. – К.: Державна служба статистики України, 2013. – 38 с.; Капітальні інвестиції в Україні за 2013 рік: статистичний бюлетень. – К.: Державна служба статистики України, 2014. – 43 с.; Капітальні інвестиції в Україні за 2014 рік: статистичний бюлетень. – К.: Державна служба статистики України, 2015. – 43 с.

Таблиця 14.1

Вартість обслуговування місцевих боргів України у період 2012 р. – I півріччя 2015 рр., млн. грн.

Назва показника	Період				
	2011	2012	2013	2014	I півріччя 2015
Місцевий борг (без гарантій та позичок з ЄКР) на кінець періоду	9475,0	11 942,0	11 386,0	14 838,0	17 327,0
Річний прогноз видатків на обслуговування боргу	971,6	1198,2	1541,5	1627,1	2069,1
Фактичні видатки місцевих бюджетів на обслуговування боргу	814,6	994,8	1495,0	1457,9	1264,9
Частка в структурі видатків усіх місцевих бюджетів, %	0,68	0,66	0,77	0,78	1,22
Середня реальна ставка за місцевими позиками, %	8,6	9,3	12,8	11,1	15,8

Примітка. Складено авторами на основі: Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2013 рік / Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження», USAID. – К., 2014. – 80 с.; Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2014 рік / Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження», USAID. – К., 2015. – 77 с.; Звітність про виконання державного бюджету та інформація про суми місцевого боргу [Електронний ресурс] // Державна казначейська служба України. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/236>.

Отже, якщо за офіційними даними Державної казначейської служби України обслуговування боргових зобов'язань за економічною класифікацією видатків бюджету коштувало всім муніципалітетам України у 2011 р. – 814,6 млн. грн.; у 2014 р. – 1457,9 млн. грн., або на 79,0% більше; то вже в I півріччі

2015 р. – 1264,9 млн. грн. (табл. 1.1). У структурі загального фонду видатків усіх місцевих бюджетів України це 0,66% у 2012 р., від 0,77% до 0,78% – у 2013–2014 рр.³, а у 2015 р. – прогноз зростання становить щонайменше до 1,22%. На нашу думку, суми для бюджетів місцевого самоврядування в масштабах країни є мізерними. Загрозливою однак є тенденція до їх перманентного зростання разом зі зростанням сум зобов'язань. Для прикладу – обслуговування державного боргу, платежі за ним коштувало національному бюджету 19,6% загального обсягу видатків у 2012 р., 23,3% – у 2013 р. і вже 30,9% – у 2014 р.⁴ Тому питання доцільності місцевих запозичень для громад з економічних і соціальних поглядів, оцінки інфраструктурних проектів у ракурсі обтяження додатковими видатками на обслуговування боргу поточних бюджетів потребує подальшого аналітичного розроблення і обґрунтування.

Таким обґрунтуванням доцільності додаткових інвестиційних видатків може стати середня реальна ставка за місцевими позиками, розрахована як співвідношення фактичної вартості обслуговування муніципальних боргів (сплати відсотків за ними) до загального обсягу місцевого боргу. Середня ефективна ставка у 2011–2012 рр. становила в середньому від 8,6% до 9,3%, у 2015 р. зростає до 15,8% (табл. 14.1). На підставі цього доходимо висновку про вигідність інструменту місцевого кредиту у фінансовому аспекті, оскільки вартість інших ресурсів у 2011–2015 рр. є суттєво вищою.

Водночас є прихований аспект у функціонуванні умовного місцевого боргу – тобто такої його компоненти, як муніципальні гарантії. За умов чинної методології обліку боргу інвестори і населення можуть оцінити тільки загальні суми наданих місцевих гарантій, а також визначити домінуючий тренд – зростання чи зменшення заборгованості. Оскільки суми гарантій перед іноземними донорами – ЄБРР, НЕФКО, МБРР (а саме: вони домінують у структурі боргу) фіксуються в умовних одиницях (доларах США і євро), то у випадку волатильності на ринку суми боргу, гарантовані органами місцевого самоврядування, зростають. Залишається не визначеною як загальна вартість обслуговування умовного боргу (гарантій), так і індивідуальні витрати комунальних підприємств за такою статтею витрат. Підтверджуються гіпотези міжнародних та вітчизняних експертів, зокрема Т. Богдан, О. Кануто, що борги як економічна категорія мають здатність до трансформації у латентні форми, які б не були підзвітні і прозорі для громадянського суспільства⁵. Ризики за гарантіями у разі дефолту конкретного підприємства будуть покриватися за рахунок реалізації майна і землі, що належать окремій територіальній громаді. Отже, є потреба у вдосконаленні нормативної методології із цього питання в напрямі транспарентності. Крім того, констатуємо відсутність будь-яких державних обмежень щодо сум гарантованого місцевого боргу та витрат на його обслуговування за чинним законодавством України. На наш погляд, муніципальна боргова політика територіально-адміністративних утворень не повинна обмежуватися тільки управлінням власне борговими процесами, але й включати нагляд за ефективністю реалізації інвестиційних проектів, заходи з розширення дохідної бази муніципальних одиниць: оскільки для успішного обслуговування і повернення позик слід найперше зміцнювати фінансову позицію місцевих органів влади. Викликом для запровадження боргової політики також є тривалий економічний спад та стагнація, в умовах яких наращувати борги слід дуже зважено і обережно.

14.2. Облігаційні позики як основна компонента муніципальних запозичень в Україні

Згідно зі світовими стандартами, до муніципальних запозичень слід відносити боргові цінні папери та кредити, термін обігу яких становить понад один рік⁶. Позики з меншим періодом обертання переважно не мають інвестиційного спрямування, а використовуються для фінансування тимчасових касових розривів під час виконання бюджетів.

Субнаціональні запозичення залежно від особливостей оформлення кредитних відносин поділяються на форми, або інструменти, які мають додаткові класифікаційні групи. Упродовж 2003–2015 рр. ринок місцевих боргів України представлений трьома формами запозичень (рис. 14.3).

Кожному із цих інструментів боргової політики притаманні свої особливості. Так, облігаційні позики мають найбільш тривалі періоди обертання та нижчу дохідність для інвесторів порівняно з кредитами

³ Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2013 рік / Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін. ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження», USAID. – К., 2014. – 80 с. – С. 65.

⁴ Там само. – С. 37.

⁵ Canuto O. The Day After Tomorrow – A Handbook on the Future of Economic Policy in the Developing World / O. Canuto, M. Giugale. – Washington : World bank, 2010. – 237 p. – P. 225.

⁶ What Lies Beneath: The Statistical Definition of Public Sector Debt / R. Dippelsman, C. Dziobek. – Washington : International Monetary Fund, 2012. – 21 p. – P. 3.

фінансових установ. За Законом України «Про цінні папери та фондовий ринок» від 23.02.2006 р. до облігацій місцевих позик належать облігації внутрішніх і зовнішніх місцевих позик. Згідно з нормами ст. 16 Бюджетного кодексу України, усі міські муніципалітети України незалежно від кількості населення мають право на місцеві запозичення, у тому числі на позики від міжнародних організацій. Муніципальні облігації є привабливим інструментом залучення інвестицій для вітчизняних міст, вони надають змогу отримати додаткові переваги: зниження купонних ставок шляхом конкуренції між інвесторами, можливість реструктуризації облігаційної позики тощо. За умов вчасного погашення облігацій міста верифікують свою публічну історію кредитоспроможності для майбутніх запозичень. Так, за даними Національної комісії з цінних паперів і фондового ринку України (НКЦПФР), АРК і 18 муніципалітетами у 2003–2015 рр. зареєстровано 67 емісій місцевих облігацій на загальну суму емісії 11 020,6 млн. грн. (рис. 14.4).



Рис. 14.3. Форми субнаціональних запозичень

Примітка. Складено авторами самостійно.

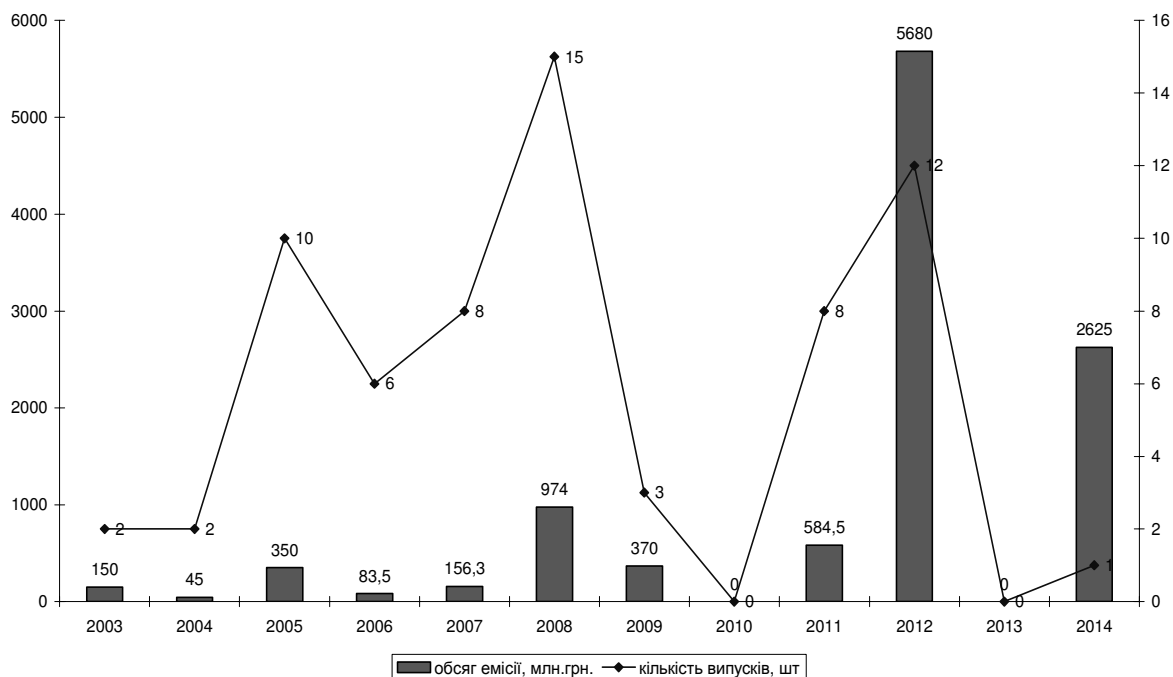


Рис. 14.4. Динаміка зареєстрованих емісій місцевих облігацій за даними НКЦПФР, 2003–2014 рр.

Примітка. Складено авторами на основі: Інформаційна довідка щодо розвитку фондового ринку України протягом січня–грудня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nssmc.gov.ua/fund/analytics>; Реєстр місцевих запозичень та місцевих гарантій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=68447.

Кількість та обсяги емісій значно коливаються в окремих періодах – від повної відсутності місцевих запозичень у 2010 р. і 2013 р. до пікових – 5,68 млрд. грн. у 2012 р. і 2,63 млрд. грн. у 2014 р. (рис. 14.4). Відсутність емісій муніципальних облігацій у 2010 р. зумовлена не економічними обставинами, а політичною мотивацією Міністерства фінансів України щодо отримання чергового траншу від МВФ. У такий спосіб міністерство намагалося стабілізувати або й навіть знизити обсяги валового боргу держави, включаючи й зобов'язання місцевих органів влади. Через заборону Мінфіну у 2010 р. не вдалося емітувати облігації Запоріжжю, Харкову, Черкасам та АРК.

Рекордні обсяги емісій упродовж 2012 р. є наслідком штучного розігріву ринку: саме на цей рік припадали терміни погашення численних зовнішніх запозичень Києва, коштів для яких столиця не акумулювала. Отож Міністерство фінансів тоді врятувало Київ від дефолту за зобов'язаннями шляхом емісії облігацій внутрішніх позик, перекладаючи в такий спосіб борги і ризики неплатежу з іноземних інституціональних інвесторів на державні банки України.

У 2013 р. емісія місцевих позик не спостерігалася, а частина зареєстрованих емісій не була розміщена на ринку вже внаслідок погіршення загальноекономічної ситуації – через зростання купонних ставок до неприйнятних 20–25% річних, які унеможлиблюють успішну реалізацію некомерційних соціальних та інфраструктурних проектів. У жовтні 2014 р. Київ знову рятують від дефолту шляхом емісії внутрішніх облігацій на суму 2,6 млрд. грн. (загальний обсяг емісії за 2014 р.).

Середній обсяг зареєстрованої емісії муніципальних облігацій у проаналізованому періоді становить 164,5 млн. грн. на один випуск і 580 млн. грн. на одного позичальника, що, на перший погляд, могло б свідчити про певні успіхи місцевої боргової політики в Україні. Якщо ж урахувати надвисоку концентрацію ринку (вилучити із загального обсягу внутрішніх емісій місцевих цінних паперів облігаційні позики Києва – 8,19 млрд. грн., або 74,3% ринку), то обсяг позики на одну емісію для решти позичальників скоротиться до 48,8 млн. грн., обсяг запозичень на одного позичальника – до 157 млн. грн.

Якщо зіставити обсяги емітованого місцевого боргу у вигляді облігаційних позик за 2008–2014 рр. з обсягами доходів місцевих бюджетів за аналогічні періоди, то облігаційні позики в середньому становитимуть лише від 0,52% до 5,63% доходної бази місцевого самоврядування. Обсяги емісії муніципальних цінних паперів за період 2008–2014 рр. до відповідних показників ВВП не перевищують 0,4% (табл. 14.2).

Таблиця 14.2

Динаміка обсягів емітованих облігацій місцевих позик в Україні за 2008–2014 рр.

Рік	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Випуск облігацій місцевих позик, млрд. грн.	0,97	0,37	0,0	0,58	5,68	0,0	2,63
Частка місцевих запозичень у ВВП, %	0,10	0,04	0,0	0,04	0,40	0,0	0,17
Частка місцевих запозичень у доходах місцевих бюджетів, %	1,31	0,52	0,00	0,67	5,63	0,00	2,6

Примітка: Складено авторами на основі: Звітність про виконання державного бюджету та інформація про суми місцевого боргу [Електронний ресурс] // Державна казначейська служба України. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/236>; Реєстр місцевих запозичень та місцевих гарантій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=68447.

Саме на 2012 р. та 2014 р. припадає рефінансування попередніх провальних позик Києва, тому з урахуванням цих обсягів запозичення інших міст у 2012 р. складають декілька мільйонів гривень, а у 2014 р. такі запозичення відсутні. Насправді це критично мало, оскільки досвід центрально-і східноєвропейських країн із транзитивною економікою, як Чехія, Польща, Словаччина, Естонія свідчить про можливість досягнення місцевими запозиченнями рівня 2–3% ВВП і вище без суттєвих загроз для фінансової стабільності⁷.

Отже, проведеним оцінюванням підтверджується гіпотеза щодо незначної ролі інструменту муніципального облігаційного кредиту для наповнення місцевих бюджетів України, нестабільності та фрагментарності цього джерела фінансування інвестиційних проектів. Водночас саме за рахунок позикових коштів формується суттєва частка доходів місцевих бюджетів європейських країн – 10% у Франції та Іспанії, 13% – у Бельгії⁸.

З огляду на інструменти й механізми ринок місцевих облігацій України і далі перебуває в зародковому стані, незважаючи на цілком вдалий старт у 1995 р. Причиною цього є суттєві законодавчі обмеження, запроваджені як нормами Бюджетного кодексу, так і іншими законами України; відсутність преференційного оподаткування кредиторів для такого виду фінансових інвестицій; неналежна робота позичальників щодо пошуку інституціональних інвесторів тощо. Торгівля муніципальними цінними паперами впродовж аналізованого періоду відбувалася як на позабіржовому, так і на біржовому ринках України. Так, до кінця 2009 р. 100% облігацій місцевих позик були позалістинговими, що і є причиною невисокої довіри інвесторів, нерозвиненості ринкової торгівлі муніципальними ЦП. Лише починаючи з 2010 р., 11 випусків облігацій місцевих позик, або 57,89% потрапляють спочатку до II рівня лістингу, а у

⁷ Інструменти розширення ринку муніципальних цінних паперів як чинника ресурсного забезпечення регіонального розвитку: аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1131>.

⁸ Інструменти розширення ринку муніципальних цінних паперів як чинника ресурсного забезпечення регіонального розвитку: аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1131>; Fiscal Federalism in Theory and Practice / T. Ter-Minassian, editor. – Washington: International Monetary Fund, 1997. – 683 p. – P. 159–162.

2011 р. один випуск навіть котирується в Іривні лістингу⁹, а 7 облігаційних випусків – у П'ривні. Щоправда, частка позалістингових цінних паперів була високою і у 2012 р. – 73,08%, у 2013 р. – 73,68%, у 2014 р. – 55,6%¹⁰. Це зумовлено насамперед небажанням місцевих рад – емітентів – додатково витратитися на проходження процедури лістингу, необґрунтовано завищеними біржовими вимогами до емітентів ЦП для включення їх до певного рівня котирувань.

Для об'єктивного оцінювання ролі і місця муніципальних цінних паперів на фондовому ринку України проаналізуємо показники, що характеризують наявність місцевих облігацій на організованих і неорганізованих торговельних майданчиках, динаміку кількості та обсягів угод щодо цього сегмента ринку (табл. 14.3).

Таблиця 14.3

Динаміка кількості випусків облігацій за видами емітентів, які перебувають в обігу на фондових біржах України у 2009–2014 рр., шт.

Вид облігацій	Станом на кінець періоду					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Місцеві облігації	24	19	21	26	19	9
Державні облігації	61	174	189	268	380	572
Облігації підприємств	436	396	463	546	638	648

Примітка. Складено авторами на основі: Інформаційна довідка щодо розвитку фондового ринку України протягом січня–грудня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nssmc.gov.ua/fund/analytics>.

Так, за станом на кінець 2014 р. у біржові списки організаторів торгів вміщено 9 муніципальних облігацій на противагу 572 випускам державних облігацій і 648 – облігацій корпоративного сектору. Як свідчать дані табл. 2.2, державні цінні папери зберігають упевнену, навіть агресивну тенденцію до збільшення своєї присутності на торговельних майданчиках, тоді як муніципальні облігації перебувають у пригніченому стані. У 2014 р. порівняно з 2009 р. державні цінні папери наростили свою присутність на ринку в 9,4 разу, облігації підприємств – у 1,5 разу. Ситуація спричинена такими впливами: в умовах високої волатильності на глобальних ринках капіталу інвесторів приваблюють низькоризикові операції із суверенними цінними паперами, гарантію виплат за якими надає держава (фактор можливої емісії коштів).

Водночас Міністерство фінансів України у 2010 р. та 2013 р. суттєво і штучно звузило представленість місцевих цінних паперів на торговельних майданчиках, використовуючи своє право на обмеження запозичень муніципалітетів. Крім того, пасивні доходи за облігаціями внутрішньої державної позики та казначейськими зобов'язаннями для фізичних осіб у зазначеному періоді звільнялися від оподаткування, що додатково стимулювало розвиток сектору державних запозичень і пригнічувало сектор субсуверенних цінних паперів. Тому штучне поглиблення ринкових дисбалансів на користь державних та казначейських зобов'язань є закономірним наслідком неефективної державної фінансової політики.

До переваг ринку муніципальних облігацій для позичальників слід віднести відсутність застави, на відміну від банківських кредитів, та налагодження безпосередніх контактів з інвесторами. У 2013 р. обсяг торгів облігаціями місцевих позик становив 3,6 млрд. грн.¹¹, у 2014 р. – уже 4,11 млрд. грн., що на 14,17% більше. У загальній структурі торгів на ринку цінних паперів у 2013–2014 рр. частка торгів муніципальними облігаціями становила мізерні 0,21% та 0,18% відповідно. Водночас частка обсягу торгів муніципальними облігаціями на біржовому ринку в загальному обсязі торгів облігаціями місцевих позик на ринку цінних паперів у 2013 р. досягла 25% і знов знизилася у 2014 р. до 14,1%. За підсумками 2013 р. обсяг торгів облігаціями місцевих позик на біржовому ринку становив 904 млн. грн., а роком пізніше – лише 580,31 млн. грн.¹²

Підсумовуючи наведену статистику, позиціонуємо ринок муніципальних облігацій у статусі перспективного сегмента українського фондового ринку, а не повноправного його члена.

На противагу внутрішній емісії, суми боргових ресурсів, одержані міською радою Києва від іноземних інвесторів та фінансових установ, на порядок вищі. Запозичення на зовнішніх ринках капіталу для більшості українських міст тривалий час були недосяжними, оскільки до 2011 р. Бюджетний кодекс України дозволяв вихід на зовнішні ринки тільки мегаполісам із населенням понад 800 тис. осіб. Таких громад було шість – Київ, Харків, Дніпропетровськ, Одеса, Донецьк, Запоріжжя. Межа двічі перегля-

⁹ Інформаційна довідка щодо розвитку фондового ринку України протягом січня–грудня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nssmc.gov.ua/fund/analytics>.

¹⁰ Там само.

¹¹ Там само.

¹² Там само.

далася в бік зменшення – спочатку до 500 тис., а потім і до 300 тис. мешканців, а з початку 2015 р. відповідно до ст. 19 Бюджетного кодексу України зовнішні запозичення дозволені всім без винятку містам обласного значення, яких на поточний момент, за даними Державної служби статистики, є 184.

Київська міська рада – єдиний муніципалітет, що впродовж 2003–2005 рр. зареєстрував три емісії облігаційних позик на суму 600 млн. дол. США під 8–8,75% в річних, які в повному обсязі були розміщені на зовнішніх ринках.

Тривожною тенденцією 2015 р. є відкликання окремими рейтинговими агенціями з різних підстав кредитних рейтингів Луганська, Запоріжжя, Дніпропетровська, Івано-Франківська, Львова, призупинення рейтингу Донецька. Така ситуація є наслідком зміни вектору в стратегії розвитку міст – в умовах триваючого збройного конфлікту, окупації територій перспективи залучення коштів від випуску облігацій на ринках капіталу стають примарними.

Результат проведеного моніторингу показав, що практика муніципального кредиту в Україні ще не сформувалася в ринок у класичному розумінні цього терміна, оскільки обмежене коло позичальників та інвесторів, відсутність змагальності муніципалітетів за фінансові ресурси, непрозорість та недостатність узагальненої інформації щодо цього сегмента унеможливають його повноцінний розвиток і становлення.

14.3. Муніципальні кредити та місцеві гарантії в Україні

Інший інструмент місцевих запозичень – муніципальний кредит – розвивається паралельно з ринком облігаційних позик. Оскільки терміни кредитування перевищують один рік, методологічно правильно зараховувати такі кредити до муніципальних запозичень. За офіційними даними Міністерства фінансів України за період 2003–2014 рр. 22 муніципалітети одержали дозволи й оформили 27 внутрішніх кредитів на загальну суму 1548,7 млн. грн. у банківських установах та в інших кредиторів. Обсяги ринку внутрішніх муніципальних кредитів за період 2003–2014 рр. незначні порівняно з емітованими облігаційними позиками за аналогічний період – лише 14% до їхнього обсягу. Загальна кількість позичальників – 21 міська рада, середня сума кредиту на одного позичальника – 73,75 млн. грн., на один кредит – 57,36 млн. грн. Рівень концентрації ринку місцевого банківського кредиту перевищує рівень концентрації облігаційних позик – 87,2% кредитів видані Київській, п'ять найбільших позичальників (Київ, Одеса, Вінниця, Дніпропетровськ, Бровари) сукупно одержали майже 97% обсягів кредитів. У решті міст регіональне проникнення місцевих запозичень у вигляді банківського кредиту принципово відрізняється від географічного розташування облігаційних позик. Так, кредитами від банківських і небанківських установ скористалися Миколаїв, Чернігів, Іллічівськ, Павлоград, Горлівка, Конотоп, Южний, Сміла, Ковель, Антрацит та інші населені пункти. Обсяги цих кредитів незначні й перебувають у діапазоні 0,2–13 млн. грн. Серед кредиторів, які присутні на ринку муніципальних кредитів, – ПАТ «КБ “Хрещатик”», ПАТ «Альфа-Банк», АКБ «Львів», Північна екологічна фінансова корпорація НЕФКО.

Наведена статистика свідчить, що місцеві запозичення у вигляді кредитів відіграють скоріше роль допоміжного, а не самостійного фінансового інструменту. Позитивні аспекти кредитів – низькі ставки кредитування від Північної екологічної фінансової корпорації НЕФКО, можливість швидкого одержання кредитних ресурсів без проходження вартісної процедури рейтингування.

До цього інструменту доцільно віднести і зовнішні кредити Київської ради, одержані на міжнародних ринках у 2007 р. та 2011 р. під 8,25–9,375% річних на суму 550 млн. дол. США.

Третя складова ринку місцевих запозичень України – місцеві гарантії. Цей інструмент починає розвиватися у 2008 р. й активно збільшує свою присутність на ринку впродовж 2009 р. – І півріччя 2015 р. Право ВР АРК та міських рад на гарантії щодо повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання визначається нормами ст. 17, 18 Бюджетного кодексу України. Механізм дії місцевої гарантії такий: позику одержує безпосередньо комунальне підприємство, на яке покладається відповідальність щодо реалізації інфраструктурного проекту, обслуговування позики, повернення ресурсів, тому суми фактичних запозичень не обтяжують муніципальні баланси. Сума запозичення та витрат на його обслуговування переходить у розряд муніципального боргу за гарантією тільки у випадку неспроможності корпоративного позичальника розрахуватися по позиці. Оскільки за схемою муніципальних гарантії в Україні працюють переважно міжнародні донори – МБРР, ЄБРР, НЕФКО, то головний недолік такого інструменту на сучасному етапі – фіксація суми позик у вільноконвертованій валюті (євро, долар США). В умовах волатильності та надзвичайної нестабільності української гривні це суттєво підвищує ризики неплатежу.

На противагу високовартісному банківському кредитуванню та муніципальним облігаційним позикам програми міжнародних донорів є привабливими з огляду на їхню довгостроковість (15–25 років), відтермінування платежів тіла кредиту (3–6 років), існування пільгового періоду, низькі відсоткові ставки (від 0,1% до 7%), можливість залучення грантових коштів як бонуси за проектом, відсутність потреби в заставі майна. Серед міжнародних фінансових організацій, що кредитують українські міста, переважають МБРР, ЄБРР, ЄІБ. Щоправда, кредитні програми МБРР та ЄІБ координує Міністерство регіонального розвитку України під державні гарантії, а отже, такі запозичення згідно зі світовими стандартами належать до сектору загальнодержавних гарантій і державного боргу. ЄБРР працює безпосередньо з містами власне за місцевими гарантіями. Крім того, на ринку українського муніципального кредиту працюють Північна екологічна фінансова корпорація НЕФКО (NEFKO), Агентство США з міжнародного розвитку (USAID), Фонд Східноєвропейського партнерства з енергоефективності та довкілля (E5P) та інші¹³.

Більшість муніципалітетів змушені переходити до використання надання місцевих гарантій з різних причин, зокрема Київ – через високу закредитованість і гостру потребу в коштах для розвитку комунальної сфери, покриття дефіциту бюджету тощо. Основним чинником для активного використання муніципальних гарантій у 2012–2013 рр. була наявність єдиного казначейського рахунка і систематичне вилучення Державною казначейською службою України коштів місцевих бюджетів у межах залишків на ньому для фінансування загальнодержавних програм та бюджетного дефіциту. За такої практики, навіть якщо муніципальні органи залучали боргові ресурси шляхом емісії облігацій, кошти були для них недосяжними. Хронічний дефіцит бюджету Пенсійного фонду, державного бюджету ставили фінансові ресурси органів місцевого самоврядування в неперіоритетне положення. Тому муніципалітети України змістили активність від прямого залучення коштів у бюджети до площини муніципальних гарантій, передаючи функцію залучення коштів безпосередньо виконавцям проектів у сфері енергозбереження, водо- і тепlopостачання, зберігаючи за собою функцію нагляду, контролю та гарантування повернення позики. І хоча впродовж 2014 р. практика несанкціонованого перерозподілу коштів між бюджетами різних рівнів була припинена, використання місцевих гарантій набуло поширення і стало альтернативним інструментом субсуверенних запозичень. До цього спричинилося й скорочення ліквідності ринку банківського кредитування, звуження можливостей національних інституціональних інвесторів, пониження субсуверенних кредитних рейтингів міст услід за зниженням національних рейтингів країни, висока вартість вітчизняних кредитних ресурсів тощо.

Отже, новим трендом на ринку муніципальних запозичень у 2013–2015 рр. є зміна пропорцій між інструментами на користь інституту місцевих гарантій. Так, з 28 дозволів Міністерства фінансів щодо проведення місцевих запозичень лише один дозвіл стосується облігаційної позики (місто Київ, 2,63 млрд. грн.); 13 – зовнішні кредити міським радам (Львів, Житомир, Івано-Франківськ, Миргород, Конотоп тощо); 14, або 50,0% від усіх дозволів – муніципальні гарантії. З 28 позичкових операцій 27, або 96% – зовнішні кредити від ЄБРР та НЕФКО. Об'єктивне пояснення цьому просте – низькі інвестиційні рейтинги країни та її муніципальних одиниць в умовах ескалації військової агресії на сході, тобто фактичної анексії частини територій Російською Федерацією, позбавляють можливості запозичень з інших джерел. З іншого боку, традиційні кредитори міських рад, такі як банки, переживають жорстку кризу ліквідності, у 65 банках уведена тимчасова адміністрація або відбуваються процедури, пов'язані з виведенням їх з ринку (ліквідація). Як наслідок, інвестиційна активність переміщується в сектор зовнішніх позик і місцевих гарантій. У 2013–2015 рр. також прискорюється тенденція перенесення активності сектору місцевого кредиту з центру в регіони – ініціативу перехоплюють середні та малі міста України, принаймні щодо кількості позикових операцій. Київ і надалі залишається незмінним лідером за обсягами місцевих гарантій – 120 млн. євро, що цілком відповідає його значенню як адміністративного, ділового та фінансового центру держави. Загальна сума наданих місцевих гарантій за період 2008–2015 рр. – 226,03 млн. євро та 2 млн. грн., терміни повернення позик за цими гарантіями – 2018–2025 рр. Позитивом місцевих гарантій є їхня значна тривалість – 10 і більше років.

Підсумовуючи, можна виокремити та структурувати такі проблемні аспекти в становленні муніципальної боргової політики в Україні, що стримують ефективний розвиток цього сектору публічних фінансів. Це, зокрема, політичні та адміністративні аспекти: недосконалий територіально-адміністративний устрій, корупційні прояви, недостатність технічного і адміністративного ресурсу для управління боргом у муніципалітетах, управлінські помилки в запровадженні місцевого боргового інструментарію, стійке неприйняття органами місцевого самоврядування та населенням боргових фінансів; економічні: зростаючі інфраструктурні потреби України, на рівні окремих муніципальних ланок, нерозвиненість боргових ринків України, асинхронність інвестиційної та боргової політики міст,

¹³ Радченко С. Фінансування розвитку ЖКГ України за рахунок міжнародних фінансових організацій / С. Радченко // Житлово-комунальне господарство України. – 2014. – № 7 (70). – С. 4–7.

надмірні законодавчі та нормативні обмеження щодо місцевих запозичень саме на етапі їх одержання; фінансові: недостатність власних і закріплених доходів муніципалітетів, зростання питомої ваги трансфертів у загальному фонді бюджетів міст, зниження їхньої самодостатності та автономності, пошук оптимуму в співвідношенні боргових інструментів та поточних бюджетних надходжень у фінансуванні проектів, нестабільний курс національної грошової одиниці щодо світових валют, часткову недоступність коштів місцевих бюджетів для органів місцевого самоврядування у 2010–2014 рр. через неефективні дії Державної казначейської служби України.

14.4. Ефективність муніципальної боргової політики України на прикладі міста Києва

Із загальної сукупності 43 міських рад України та АРК на ринку місцевих запозичень упродовж 2003–2015 рр. істотно вирізняється столичний муніципалітет Києва як абсолютна і беззастережна домінанта ринку. За вказаний період ВР АРК та 18 муніципалітетами було зареєстровано 67 емісій місцевих облігацій на загальну суму 11,02 млрд. грн., з яких облігаційні позики Києва становлять 8,19 млрд. грн., або 74,3% обсягів ринку. За період 2003–2014 рр. 21 муніципалітет одержав дозволи й оформив 27 внутрішніх кредитів на загальну суму 1548,7 млн. грн. у банківських та інших фінансових установах. І хоча обсяги ринку внутрішніх муніципальних кредитів за період 2003–2014 рр. незначні порівняно з емітованими облігаційними позиками за аналогічний період – лише 14% до їхнього обсягу, проте рівень концентрації ринку місцевого банківського кредиту за суб'єктами перевищує такий рівень для облігаційних позик – 87,2% кредитів, або 1350 млн. грн., видані Київській раді. Київ також є незмінним лідером і за обсягами місцевих гарантій – загалом 120 млн. євро, або понад 53%, що цілком відповідає його значенню як адміністративного, ділового та фінансового центру держави.

Тому ринок субсуверенних запозичень України функціонує передусім як ринок муніципальних позик Києва, оскільки переважну частку емітованих місцевих боргів зосереджено в розпорядженні саме цього суб'єкта – столичного муніципалітету. Інші позичальники, навіть міські ради Львова, Вінниці, Донецька, Одеси, Запоріжжя, значно поступаються Києву як щодо кількості здійснених запозичень, так і за обсягами залучених ресурсів, часткою ринку тощо.

Отже, Київ є ключовим гравцем, беззастережним лідером на ринку субсуверенних запозичень. Ринок місцевих запозичень в Україні фактично є ринком одного домінуючого гравця, тому від обраної ним стратегії, тактики, анонсованої й фактично реалізованої боргової політики, а також його фінансової позиції залежить розвиток як власне ринку, так і перспективи інших позичальників. Слід зазначити, що в глобальних практиках місцевих запозичень рівень концентрації ринку також високий, але ніколи не обмежується одним суб'єктом.

Київ – одне з небагатьох міст, очільники якого ще у 2002 р. спробували окреслити стратегічні орієнтири вітчизняної муніципальної боргової політики. Так, задекларованою стратегічною метою управління місцевим боргом є забезпечення фінансування бюджету міста Києва за рахунок місцевих внутрішніх та зовнішніх запозичень, мінімізація витрат на погашення та обслуговування місцевого боргу, забезпечення макроекономічної стабільності в коротко- та довгостроковому періодах. Відповідно, основними засадами управління місцевим боргом для Києва є оптимізація структури місцевого боргу; мінімізація витрат на обслуговування місцевого боргу; мінімізація ризиків, пов'язаних із боргом; сприяння розвитку внутрішнього ринку місцевих запозичень¹⁴. На наш погляд, практичні аспекти формування та імплементації місцевої боргової політики на прикладі Києва не повністю відповідають задекларованим.

Місцевий борг Києва за станом на 01.01.2015 р. становить 14 088,75 млн. грн. за затвердженого граничного значення 10 031 млн. грн. (перевищення – в 1,4 разу) і має таку структуру:

- 300,0 млн. доларів США (4731,0 млн. грн.) – кредитор «Kyiv Finance PLC» (Великобританія), процентна ставка 9,375% річних у доларах США, термін погашення – 2016 р.;
- 250,0 млн. доларів США (3942,50 млн. грн.) – кредитор Банк «Credit Suisse International» (Великобританія), відсоткова ставка 8,8% річних у доларах США, термін погашення – 2015 р.;
- 3500,0 млн. грн. облігації внутрішньої місцевої позики (серії В, С, D, F, E), відсоткова ставка 15,2% річних у гривні, термін погашення (В, С, D, E) 2015 р., (F) – 2015 р.;
- 1915,25 млн. грн. облігації внутрішньої місцевої позики (серії G), відсоткова ставка 15,2% річних у гривні, термін погашення – 2015 р.

¹⁴ Інформаційна довідка щодо місцевого та гарантованого територіальною громадою м. Києва боргу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://kievcity.gov.ua/news/?c=378>.

Крім того, загальна сума місцевих гарантій за кредитними договорами комунальних підприємств («Київпастрас», «Київавтодор», «Київметрополітен» та КП «Група впровадження проекту з енергозбереження в адміністративних і громадських будівлях міста Києва») складає 2307,6 млн. грн. (120,0 млн. євро) на 1 січня 2015 р. Більшість вітчизняних муніципалітетів змушені переходити до використання інструменту надання місцевих гарантій з різних причин, зокрема Київ – через високу закредитованість і гостру потребу в коштах для розвитку комунальної сфери, розбудови транспортної інфраструктури тощо.

З метою врегулювання критичної ситуації Київрадою було обрано тактику рефінансування та реструктуризації боргів. Так, у вересні 2015 р. департамент фінансів КМДА завершив реструктуризацію облігацій внутрішньої місцевої позики міста серій «G» і «H» на суми 1,915 млрд. грн. і 2,375 млрд. грн. відповідно до затверджень рішень № 938/1802 та № 939/1803 Київської міської ради від 3 вересня 2015 р. Термін обігу облігацій продовжено на один рік без зміни інших важливих умов, тобто зберігається відсоткова ставка за користування залученими коштами в розмірі 15,2%. Таке рішення обійдеться місту додатково в 652,1 млн. грн. видатків з бюджету у 2016 р. На наш погляд, це продовження побудови фінансової піраміди, оскільки в концепції розвитку столиці наразі немає жодного глобального інвестиційного проекту, який би дозволив позбавити муніципалітет узалежнення від боргу.

У вересні–жовтні 2015 р. Київрада розглядає також питання про можливість накладення мораторію на виплати з бюджету міста для обслуговування позик під приводом безперешкодного проходження опалювального сезону.

У процесі дослідження приділимо увагу питанню вартості використання боргових ресурсів для громади Києва і оцінку інтегрального економічного ефекту від таких залучень. Тому визначення рівня ефективності муніципальної боргової політики треба проводити щонайменше у двох площинах: як оцінку витратності процесу обслуговування наявного місцевого боргу, так і щодо ефективності реалізації проектів, які безпосередньо профінансовані за рахунок позичених коштів. Для такого аналізу згрупуємо показники видатків за функцією «Обслуговування боргу» (сплата відсотків за запозиченнями м. Києва, сплата відсотків в обслуговування боргу загалом в Україні) у табл. 14.4.

Таблиця 14.4

Динаміка бюджетних видатків муніципалітету Києва та місцевих бюджетів України на обслуговування боргових зобов'язань за 2008–2015 рр., млн. грн.

Період	Обслуговування боргів Києва				Фактичні видатки всіх міст України на обслуговування боргів	Частка в загальному фонді видатків місцевих бюджетів України, %
	Затверджений плановий показник витрат	Фактичні видатки	Частка в загальних видатках бюджету Києва, %	Частка у видатках місцевих бюджетів України на обслуговування боргу, %		
2008	407,0	398,7	1,9	81,8	487,4	0,47
2009	789,5	632,8	3,5	85,7	738,4	0,68
2010	737,1	707,0	3,9	77,1	917,3	0,69
2011	774,7	632,4	3,9	60,8	1040,3	0,69
2012	790,3	761,7	3,2	61,1	1246,8	0,66
2013	1100,0	1271,6	7,2	85,1	1494,9	0,77
2014	1411,2	1312,2	5,6	89,6	1465,3	0,78
2015	1912,3	–	9,2	–	–	–
Разом	7922,0	5716,5	×	×	7390,4	×

Примітка. Складено авторами на основі: Звітність про виконання державного бюджету та інформація про суми місцевого боргу [Електронний ресурс] // Державна казначейська служба України. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/236>.

На обслуговування заборгованості з видатків загальноміського бюджету відволікаються значні кошти, які доцільно спрямовувати на освітні чи соціальні програми. Якщо упродовж 2008–2014 рр. усі місцеві бюджети витратили на виплату відсотків 7,4 млрд. грн. бюджетних коштів, то 77% такого боргового навантаження, або 5,7 млрд. грн. сплатила столиця (табл. 14.4). Якщо у 2008 р. місто Київ витратило на оплату відсотків за позиками 398,7 млн. грн., або майже 2% загальних видатків бюджету, то вже у 2013 р. обсяги таких витрат перевищили мільярд гривень і склали відповідно 1271,6 млн. грн. (табл. 4.1). За функцією «Обслуговування боргу» у 2014 р. касові видатки Києва ще зросли до 1312,2 млн. грн., у тому числі видатки на сплату відсотків за внутрішніми борговими зобов'язаннями – 771,7 млн. грн.; за зовнішніми борговими зобов'язаннями – 540,5 млн. грн., які перераховані іноземним інвесторам і вилучені з господарського обороту країни лише минулого року.

Негативною є також тенденція постійного зростання частки витрат на обслуговування боргу в загальних витатках бюджету Києва – з 1,9% у 2008 р. до 7,2% – у 2013 р. і 5,6% упродовж 2014 р. На 2015 бюджетний рік прогнозний показник витрат за цією статтею витрат для міста Києва затверджений на рівні 1912,3 млн. грн., що дорівнює, наприклад, двом річним бюджетам Тернополя. Безпрецедентно зростає і питома вага витрат на сплату відсотків за борговими зобов'язаннями Києва у 2015 р. – до 9,0% у загальних прогнозних витатках бюджету столиці. Якщо суми витрат на обслуговування боргів надалі зростатимуть такими темпами, то вже невдовзі муніципалітет Києва змагатиметься у своїй неефективності з урядом.

Закономірно, що в структурі витрат усіх місцевих бюджетів України на обслуговування боргового сегмента Київ також є абсолютним лідером серед інших муніципалітетів – його частка впродовж 2008–2014 рр. не спадає нижче 60,8% усіх витрат, а у 2014 р. досягає пікового значення 89,6% (табл. 14.4). За офіційними даними, обслуговування боргових зобов'язань за економічною класифікацією витрат бюджету коштувало всім муніципалітетам України у 2014 р. 1465,3 млн. грн.¹⁵ Порівняно з 2008 р. загальні витатки на сплату відсотків за борговими зобов'язаннями зросли втричі. Натомість у структурі загального фонду витрат усіх місцевих бюджетів України це лише 0,78% у 2014 р. (табл. 14.4) – незначні суми для бюджетів місцевого самоврядування в масштабах країни.

Крім того, у 2014 р. Київ здійснював трансакційні витатки – на супроводження / оновлення кредитних рейтингів міста, присвоєння рейтингу випуску цінних паперів, витрати, які пов'язані зі здійсненням внутрішнього запозичення до бюджету м. Києва; додатково до зазначених вище витрат витрачено 1,29 млн. грн. коштів платників податків¹⁶. У 2015 р. з фінансовими посередниками у сфері реструктуризації та рефінансування наявних боргів за двома угодами передбачено виплатити 600,0 тис. дол. США і 990,0 тис. дол. США, або приблизно 36 млн. грн. Витатки на утримання КП «Група впровадження проекту з енергозбереження в адміністративних і громадських будівлях м. Києва» з бюджету за 2014 р. становлять 4,6 млн. грн. (у т. ч. для обслуговування боргу). Ми вважаємо невинуватими місцеві запозичення для громади столиці як в економічному, так і в соціальному сенсі. Найгірше в такій ситуації, що проекти, які фінансувалися, у тому числі за кошти запозичень, залишаються незавершеними впродовж десятиріч: Подільсько-Воскресенський мостовий перехід через Дніпро, побудова нових гілок та станцій метрополітену на Троєщину тощо. Обсяги й ефективність таких витрат, на нашу думку, потребують окремого ґрунтовного дослідження.

Приходимо до висновку, що до критичної ситуації з муніципальними запозиченнями Києва призвели системні помилки в інвестиційному менеджменті та їхні безпосередні наслідки. Навіть якщо б керівництво міста не виходило за межі законодавчих повноважень щодо муніципальних позик, прорахунки можна розділити на дві підгрупи: ті, що стосуються економічного менеджменту інвестиційних програм, і такі, що мають політичне забарвлення. Сьогодні в Києві превалюють політичні чинники: аргументи престижу (особливо в періоді передвиборчої агітації, так звана «купівля голосів виборців»), нестача підтримки інвестпрограм населенням, відсутність ранжування проектів за їхньою пріоритетністю для громади. Як наслідок, інвестиційні пріоритети місцевої влади слабо корелюють з інтересами переважної більшості виборців. Інвестиції залучаються в проекти та соціальні послуги, щодо яких є низька потреба з боку громади. Рішення щодо запозичень мають яскраве політичне спрямування, використання інструменту місцевих запозичень провокують представники політичних еліт без належної підтримки громади.

Таким чином, інвестиційна та боргова політика найбагатшого муніципалітету України перебувають у глибокій залежності від політичних впливів. Порушується базове економічне правило, за яким за реалізацію інфраструктурного проекту повинні платити вигодонабувачі за ним. Натомість вартість важливих об'єктів соціальної інфраструктури пропонується оплачувати з бюджету громади за рахунок всіх податкоплатників Києва і навіть держави (у випадках одержання цільового фінансування з держбюджету). На рівні уряду України приймаються компромісні політичні рішення допомогти «неуспішному» муніципалітету столиці, що породжує утриманські настрої, знижує рівень відповідальності чиновників КМДА за прийняті ними управлінські рішення.

Позитивним аспектом у борговій політиці Києва є наявність частки в статутному капіталі банку «Хрещатик», який використовується столицею для управління поточною ліквідністю, дозволяє маневрувати під час пікових виплат і навантажень на бюджет. Так, у 2007–2012 рр. Київрада власним рішенням переносила терміни повернення кредиту по АКБ «Хрещатик», що дозволило ефективно

¹⁵ Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2014 рік / Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін. ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження», USAID. – К., 2015. – 77 с. – С. 65–67.

¹⁶ Інформаційна довідка щодо місцевого та гарантованого територіальною громадою м. Києва боргу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://kievcity.gov.ua/news/?c=378>.

розпорядитись бюджетними коштами та уникнути неплатоспроможності. На жаль, наявність власного комунального банку є недосяжною перспективою для інших міст України.

Проведений моніторинг сектору муніципальних запозичень Київради дозволяє дійти таких висновків. Столичний муніципалітет є домінуючим суб'єктом вітчизняного ринку субнаціональних позик. Структура боргу Києва є нераціональною – левова частка боргу столиці емітована у вільноконвертованій валюті, унаслідок чого в умовах фінансової нестабільності й різких коливань валютного курсу виникають значні курсові ризики. Відсутність заходів з практичної реалізації анонсованої боргової політики Києва призвела також до надмірної концентрації його зовнішніх боргів у сумах і часі – основні терміни погашення запозичень в 11,6 млрд. грн. припадають на 2015–2016 рр. Суми місцевого боргу з урахуванням наданих гарантій на початок травня 2015 р. перевищували 19 млрд. грн., із яких 6,7 млрд. грн. треба було погасити до кінця 2015 р. Безпрецедентно зростає і частка витрат на сплату відсотків за борговими зобов'язаннями Києва у 2015 р. – до 9,0% у загальних прогнозних видатках бюджету столиці.

Боргова політика Києва на сучасному етапі зводиться до таких неефективних заходів як реструктуризація та рефінансування наявних боргів. Залишається невизначеною ефективність реалізації масштабних інфраструктурних проєктів, що фінансуються столицею за рахунок місцевого боргу.

Стратегічними напрямками у сфері ефективної боргової політики столиці мають бути:

а) невідкладна зміна тарифної політики на послуги метрополітену та інших комунальних підприємств – досягнення рівня беззбитковості в осяжній перспективі з урахуванням включення інвестиційної складової;

б) розширення дохідної бази бюджету Києва за рахунок повноцінного обліку земельних ресурсів, нерухомого майна та справляння відповідних місцевих податків;

в) припинення практики систематичного поповнення статутних фондів комунальних підприємств з міського бюджету замість орієнтації на ефективне управління власністю;

г) дослідження ефективності інфраструктурних проєктів, які реалізуються за рахунок коштів громад, у тому числі місцевих позик, і прийняття принципового рішення про доцільність таких залучень.

Київ попереду інших міст України не тільки за кількісними показниками запозичень. Для Київради муніципальна боргова політика переходить в іншу фазу – стадію обслуговування та погашення боргових зобов'язань, реструктуризації, рефінансування позик, а отже, значно випереджає інші територіально-адміністративні громади в часі. Більшість з них перебуває на початковій стадії місцевої боргової політики: проходження процедур рейтингування, оцінки ризиків і визначення можливих сум позикового ресурсу, прийняття принципового рішення – залучати чи ні. Наступною стадією для таких міст буде визначення форми запозичення (цінні папери, кредит чи гарантії) та пошук інвесторів.

Однозначно, що за таких умов Київ не може розраховувати на нові запозичення. Нарощувати суми боргу не можливо й з огляду на обсяги бюджету столиці, який, на жаль, не зростає. За таких обставин міжнародні фінансові інституції, донори перевели свою увагу на інших учасників ринку.

Розділ 15

НАЦІОНАЛЬНІ МЕХАНІЗМИ СПРИЯННЯ РЕАЛЬНІЙ УЧАСТІ ГРОМАДЯН В ДЕМОКРАТИЧНИХ ПРОЦЕСАХ

Формування в Україні демократичної, соціальної, правової держави передбачає утвердження громадянського суспільства, запровадження громадського контролю за діяльністю влади, забезпечення незалежного функціонування інститутів громадянського суспільства, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень, створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій із громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави¹.

Налагодження взаємодії органів влади з громадськістю відбувається на основі принципів демократії участі. Демократія участі – це реалізація влади через взаємодію та спільну відповідальність на основі ідей: свободи слова, відкритої та критичної комунікації, рівного доступу до розмаїття джерел інформації, рівності всіх учасників діалогу щодо можливості його ініціювання та проведення².

Тільки через активну участь у суспільних процесах у людини формуються відповідні цінності, тип поведінки щодо необхідності участі у громадському житті. Демократія участі є інструментом, який сприяє розвитку існуючих форм безпосередньої і представницької демократії та має стати основою суспільного розвитку.

Формування механізмів участі громадян у суспільних процесах, їх належне врегулювання державою має позитивні наслідки як для місцевої влади, так і для громади, оскільки забезпечуються: 1) громадянам – реальні можливості для реалізації прав, наданих законом; 2) місцевій владі – захист від нерозуміння громадою ухвалених рішень, уникнення можливих конфліктів.

15.1. Міжнародні стандарти взаємодії органів влади з громадськістю та громадської участі

Основні принципи демократичної участі громадян на місцевому рівні визначені Комітетом міністрів Ради Європи (2001 р.), до них належать:

1) гарантування громадянам права на доступ до чіткої, вичерпної інформації про різноманітні справи, що стосуються їхніх місцевих громад, і права висловлюватися про найважливіші рішення, які впливають на їхнє майбутнє;

2) пошук нових способів піднесення громадянської свідомості та спільне з громадами й органами місцевої влади сприяння культурі демократичної участі;

3) підвищення обізнаності про належність до громади та заохочення громадян брати на себе відповідальність і робити внесок у життя своїх громад;

4) приділення більшої уваги зв'язкам між органами державної влади і громадянами, заохочення місцевих лідерів робити наголос на участі громадян та уважно ставитися до їхніх вимог і очікувань з метою забезпечення належної відповіді на потреби, які вони (громадяни) висловлюють;

5) формування загального підходу до питання участі громадян, зважаючи як на механізм представницької демократії, так і на форми прямої участі в ухваленні рішень та в управлінні місцевими справами;

6) уникнення занадто несподіваних рішень і дозвіл експериментувати, надаючи перевагу наділенню повноваженнями, а не встановленню норм; відповідно, забезпечення широкого кола інструментів участі та можливості їх поєднання, адаптуючи способи їх застосування залежно від обставин;

¹ Указ Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» від 24 березня 2012 року № 212/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>.

² Посібник з розвитку громад: практичний poradnik для небайдужих / [Л. О. Єльчева, І. М. Ібрагімова та ін.]. – К., 2007. – 458 с. – С. 17.

7) першочергова усебічна оцінка стану участі громадян на місцевому рівні; визначення відповідних точок відліку й упровадження системи контролю для відстеження будь-яких змін та виявлення причин будь-яких позитивних чи негативних тенденцій у цій участі, а також оцінка впливу вжитих заходів;

8) створення умов для обміну інформацією в країнах і між ними про добрі практики, пов'язані з участю громадян; підтримка спільного навчання працівників органів місцевої влади з питань ефективності різних методів участі, а також забезпечення цілковитої поінформованості громадськості про все коло доступних можливостей;

9) приділення особливої уваги тим категоріям громадян, які стикаються з більшими труднощами в процесі участі, або тим, які де-факто залишаються на узбіччі місцевого публічного життя;

10) визнання важливості справедливого представництва жінок у місцевій політиці;

11) визнання потенціалу дітей і молоді для стабільного розвитку місцевих громад і підкреслення участі, яку вони можуть брати;

12) визнання й піднесення значення громадських об'єднань як важливих партнерів, а також як рушійної сили в розвитку, підтримці й практичному впровадженні демократичної участі;

13) підтримка органів влади всіх територіальних рівнів відповідно до принципу субсидіарності, водночас кожен орган влади відповідає за належні дії в межах його компетенції³.

Участь громадян у демократичних процесах є важливою складовою міжнародної концепції «доброго врядування», яка набула розвитку впродовж останніх десятиліть і має на меті підвищення ефективності виконання завдань на місцевому рівні та забезпечення можливостей участі громадян у місцевих процесах ухвалення рішень. У програмі ООН «Врядування та стійкий розвиток людського потенціалу» сформульовано такі основні засади «доброго врядування»:

- участь – усі чоловіки та жінки повинні мати пряме чи опосередковане (через легітимні посередницькі інститути, які репрезентують їхні інтереси) право голосу в процесі ухвалення рішень. Така широка участь ґрунтується на свободі асоціацій та слова;
- законність – правові рамки мають бути чіткими і неупереджено застосовуватись, зокрема це стосується законів про права людей;
- прозорість – прямий доступ до інформації;
- чутливість – інститути та процеси слугують усім зацікавленим сторонам;
- орієнтація на консенсус – добре врядування є посередником між різними групами інтересів задля досягнення широкого консенсусу;
- рівність – усі чоловіки та жінки мають однакові можливості покращення чи збереження свого добробуту;
- ефективність та результативність – процеси та інституції продукують результати згідно з потребами з найраціональнішим використанням ресурсів;
- підзвітність – виробники рішень в уряді, приватному секторі та організаціях громадянського суспільства є підзвітними громадськості, а також інституційним групам інтересів;
- стратегічне бачення – лідери та громадськість мають широку та довготермінову перспективу доброго врядування та розвитку людського потенціалу⁴.

Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, розроблений Радою Європи у 2007 р. акцентує на двох взаємопов'язаних вимірах процесу залучення громадянського суспільства:

1) *рівні залучення*: від простого надання інформації до консультації, діалогу і, нарешті, партнерства між неурядовими організаціями та органами державної влади;

2) *етапи процесу прийняття політичних рішень*: встановлення порядку денного, складання проекту політики, прийняття рішення, здійснення політики, моніторинг та повторне формулювання політики⁵.

Організація з безпеки та співробітництва в Європі в межах проекту «Громадянське суспільство – Дослідження передового міжнародного досвіду» узагальнила найбільш поширені інструменти співробітництва громади та органів влади, якими є такі

- *надання інформації*: закони про надання / доступ до інформації, інструкції для чиновників та громадян, мінімальні стандарти надання інформації, яка оприлюднюється в обов'язковому порядку,

³ Рекомендація 19 Комітету міністрів Ради Європи від 6 грудня 2001 р. «Про участь громадян у місцевому публічному житті» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_739/print1435932599563576

⁴ Кохалик Х. «Добре врядування»: принципи та ознаки / Х. Кохалик // Збірник наукових праць. – 2012. – Вип. 33 «Ефективність державного управління». – С. 50–57.

⁵ Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.drsu.gov.ua/file/11997.

стандарти уніфікації порядку надання інформації, використання веб-сайтів / порталів органами державної влади;

- *консультації*: кодекси належної практики / рекомендації, створення консультативних органів на всіх рівнях прийняття рішень, узгодження основних етапів і стадій процесу проведення публічних консультацій, веб-портали участі / консультацій, громадянські форуми / агори / журі;
- *підзвітність*: органи моніторингу з представників організацій громадянського суспільства, суспільні договори / спільні заяви як механізми забезпечення прозорості та відповідальності, ініціативи з партисипаторного формування бюджетів, електронні технології⁶.

15.2. Формування нормативно-правової бази громадської участі в Україні

Зазначимо, що в Україні на основі використання кращих міжнародних стандартів та надбань світової практики загалом сформовано нормативно-правове підґрунтя взаємодії органів влади з громадськістю і участі громадян у прийнятті рішень органами влади. До основних нормативних актів, які регламентують зазначені процеси, належать:

- Конституцію України від 28.06.1996 р.;
- Бюджетний кодекс України від 8.07.2010 р.;
- Закон України «Про інформацію» від 2.10.1992 р.;
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р.;
- Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р.;
- Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» 11.02.2015 р.;
- Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації. Затверджену Указом Президента України від 24.03.2012 р.;
- Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 р.

Так, Конституцією України громадянам гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34). Крім того, закріплено права громадян щодо участі в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільному виборі і обранні до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38). Зазначено, що усі громадяни мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40)⁷.

Закон України «Про інформацію» регулює відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації⁸. Зокрема, в ньому визначено основні напрями державної інформаційної політики, це:

- забезпечення доступу кожного до інформації;
- забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації;
- створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства;
- забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування;
- постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів;
- забезпечення інформаційної безпеки України;
- сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору.

Законом України «Про органи самоорганізації населення» визначено правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення⁹. Однією з основних засад діяльності таких

⁶ Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce.org/uk/ukraine/75885?download=true>.

⁷ Конституція України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>

⁸ Закон України «Про інформацію» від 2.10.1992 р. № 2657-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>

⁹ Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р. № 2625-ІІІ/ Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>

органів визначено гласність і підзвітність. Серед повноважень органів самоорганізації населення, спрямованих на розвиток форм громадської участі, передбачено повноваження щодо:

- внесення у встановленому порядку пропозицій до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів;
- здійснення контролю за якістю надаваних громадянам, які проживають у жилих будинках на території діяльності органу самоорганізації населення, житлово-комунальних послуг та за якістю проведених у таких жилих будинках ремонтних робіт;
- сприяння депутатам відповідних місцевих рад в організації їх зустрічей з виборцями, прийому громадян і виконанні іншої роботи у виборчих округах;
- інформування громадян про діяльність органу самоорганізації населення, організація обговорення проектів його рішень з найважливіших питань.

Говорячи про конкретну участь громадян у житті та управлінні територіальною громадою, слід враховувати те, що механізмами участі громадян у житті та управлінні територіальною громадою слід вважати, перш за все, лише ті, які передбачають механізми реагування влади у певний визначений спосіб, тобто формами демократії участі є лише ті способи або види участі громадян, які мають певні правові наслідки¹⁰.

Конкретні форми громадської участі визначено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», до них належать: 1) місцевий референдум; 2) збори громадян за місцем проживання; 3) місцеві ініціативи; 4) громадські слухання; 5) органи самоорганізації населення¹¹.

Місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією та законами України до відання місцевого самоврядування. На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені до відання органів державної влади. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території. Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми.

Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається згідно із законом та статутом територіальної громади.

Місцеві ініціативи. Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог чинного законодавства. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Громадські слухання. Територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.

Органи самоорганізації населення. Сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом.

Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено право територіальних громад на участь у процесі прийняття рішень на місцевому рівні, однак не встановлено порядку реалізації

¹⁰ Абрам'юк І. Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях / І. Абрам'юк. – К., 2014. – 24 с.

¹¹ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>

відповідних механізмів. Зокрема, зазначено, що процедури проведення громадських слухань, загальних зборів або місцевих ініціатив визначаються статутами територіальних громад або в окремих положеннях місцевих рад. Зважаючи на те, що, наприклад, у 2013 р. лише близько 20% територіальних громад мали статuti, більшість громадян в Україні були позбавлені правових процедур впливу на рішення органів місцевого самоврядування¹².

Слід зазначити, що в тих містах, де регламентовано порядок застосування механізмів громадської участі, вони відрегульовані насамперед для зручності органів місцевого самоврядування, а не громадян. Як свідчать результати дослідження правового регулювання механізмів місцевої демократії, ініційованого Українським незалежним центром політичних досліджень¹³, у містах фактично заблоковано використання таких механізмів участі громадян, як громадські слухання, місцеві ініціативи, загальні збори громадян за місцем проживання. Зокрема, виявлено такі недоліки правового регламентування дозволених форм громадської участі:

1) значні обмеження щодо реалізації права на місцеву ініціативу: велика кількість членів ініціативної групи; завищені вимоги щодо кількості підписів, необхідних для внесення ініціативи на розгляд ради; відсутність чітких процедур розгляду місцевої ініціативи;

2) складність процедури проведення громадських слухань: значне обмеження суб'єктів ініціювання громадських слухань, необгрунтовано велика кількість підписів для ініціювання слухань;

3) встановлення штучних вимог для ініціювання зборів громадою (наприклад, наявність підписів від 10% до 1/3 від загальної кількості мешканців);

4) нечітке визначення процедури врахування рішень слухань або розгляду місцевих ініціатив на засіданні місцевих рад.

Таким чином, в Україні існують значні дискримінаційні обмеження, що суттєво ускладнюють, а подекуди й унеможливають право громадян на участь у процесі ухвалення рішень. Результатом цього є, з одного боку, неефективне управління, нелегітимні рішення, які не виконуються, загальне падіння довіри населення до основних інститутів влади, а з іншого – загострення соціальних конфліктів та створення умов, коли єдиним інструментом діалогу для членів громади залишаються вуличні акції публічного протесту¹⁴.

Основні засади забезпечення доступності інформації про стан державних та місцевих фінансів визначено у Бюджетному кодексі України¹⁵. В ст. 7 до принципів бюджетної системи включено принцип публічності та прозорості – тобто інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів. Механізм забезпечення доступності інформації про місцеві бюджети передбачає наступне:

- органи місцевої влади забезпечують публікацію інформації про місцеві бюджети, в тому числі рішень про місцевий бюджет та квартальних звітів про їх виконання.
- рішення про місцевий бюджет має бути оприлюднене не пізніше ніж через десять днів з дня його прийняття у газетах, визначених органами місцевого самоврядування;
- інформація про виконання місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ) підлягає обов'язковій публікації не пізніше 1 березня року у газетах, визначених органами місцевого самоврядування;
- головні розпорядники коштів місцевих бюджетів у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі розміщують на своїх офіційних сайтах паспорти бюджетних програм;
- головні розпорядники бюджетних коштів разом з інформацією про бюджет публікують оголошення про час та місце проведення публічного представлення такої інформації;
- публічне представлення інформації про виконання місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ) здійснюється до 20 березня року, що настає за звітним.

У 2014 р. була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка визначила напрями, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад¹⁶.

¹² Місцева демократія в Україні: нові стандарти / Укр. незалеж. центр політ. дослідж. / М. В. Лациба, І. М. Лукеря, О. Л. Вашук-Огданська. – К. : Агентство «Україна», 2013. – 236 с.

¹³ Там само.

¹⁴ Там само.

¹⁵ Бюджетний кодекс України від 8.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>

¹⁶ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 р. № 333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>

У цьому програмному документі наголошено на необхідності ефективного та швидкого вирішення існуючих проблем, зокрема щодо нерозвиненості форм прямого народовладдя, неспроможності членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади.

Зазначені проблеми передбачається вирішити шляхом максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя, в т. ч. через:

- утворення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю, сприяння проведенню громадської експертизи проектів рішень та прийнятих рішень органів місцевого самоврядування;
- забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум;
- удосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення, визначення чіткого порядку надання їм частини повноважень органів місцевого самоврядування, а також надання коштів для здійснення зазначених повноважень, витрачання ними таких коштів, звітування про їх використання;
- поширення практики утворення органів самоорганізації населення, зокрема у територіальних громадах, до яких належать жителі більш як одного населеного пункту.

Важливою віхою на шляху формування в Україні громадянського суспільства і вдосконалення форм громадської участі стало ухвалення в 2015 р. Закону України «Про відкритість використання публічних коштів», яким визначено умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної і комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування¹⁷.

Зазначеним законом передбачено створення Єдиного веб-порталу використання публічних коштів, визначено зміст інформації про використання публічних коштів, що підлягає оприлюдненню, та строки її оприлюднення, встановлено відповідальність посадових осіб за порушення вимог щодо забезпечення відкритості використання публічних коштів. Ухвалення зазначеного закону створило необхідну правову основу для доступу громадськості до інформації, що обов'язково сприятиме активізації участі громадян у вирішенні державних та місцевих справ.

15.3. Субсидіарність у регіональному розвитку

Практика становлення громадянського суспільства в нашій країні засвідчує, що передбачені чинним законодавством форми громадської участі реалізуються не повною мірою, поодинокі і безсистемно, місцеві ініціативи є епізодичними. Причому це стосується участі громадян у вирішенні як загальнодержавних, так і місцевих проблем. У зв'язку з цим у «Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергових заходів щодо її реалізації» наголошено, що механізми участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики належним чином не реалізуються, наслідком чого є низький рівень суспільно значущої добровільної активності громадян. Рівень взаємної довіри між владою, підприємницькими колами та інститутами громадянського суспільства є низьким, що виявляється у відчуженості замість солідарної відповідальності за стан суспільного розвитку. Низький рівень усвідомлення громадянами механізмів демократії участі та самоорганізації у процесі вирішення суспільних проблем зумовлений відсутністю усталеної демократичної практики та громадянської культури¹⁸.

Незважаючи на загальний незадовільний стан розвитку механізмів і форм громадської участі, в Україні відбувається процес формування громадянського суспільства, розвиваються інститути прямого народовладдя, зароджуються та поширюються місцеві ініціативи щодо організації взаємодії населення з органами влади. До таких кращих практик та ініціатив місцевої влади протягом останніх років слід віднести:

- створення *центрів громадських ініціатив* у мікрорайонах м. Бердянська Запорізької області з метою об'єднання та узгодження роботи існуючих структур самоврядування і самоорганізації населення, розвитку суспільної активності жителів і залучення їх до співробітництва з органами місцевого самоврядування (2004 р.);

¹⁷ Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» від 11.02.2015 р. № 183-VIII/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>

¹⁸ Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації. Затверджена Указом Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>

- запровадження *електронного урядування* та створення *центрів надання адміністративних послуг* у м. Вінниця для забезпечення максимальної прозорості діяльності органів місцевого самоврядування (з 2008 р.);
- застосування *сучасних технологій* з метою більшого порозуміння з громадськістю за допомогою реалізації проекту «Створення мобільних додатків для смартфонів та планшетів з інформацією про м. Івано-Франківськ, виконавчу владу міста, адміністративні послуги» (2013 р.);
- отримання *інформації з періоджерел* через «дзвінок мера», коли міський голова м. Кам'янець-Подільський Хмельницької області в присутності прес-секретаря та одного з профільних заступників набирає випадковий номер із бази телефонів пенсіонерів, цікавиться їхніми життєвими проблемами та сприяє їх вирішенню (2012 р.);
- створення *комплексної інформаційної системи взаємодії* депутатів міста та виборців «Влада + Громада» в м. Славутич Київської області, в межах якої забезпечено максимальну інформованість громадян про роботу міської ради, надано їм можливість подавати свої пропозиції і таким чином впливати на процес прийняття радою рішень (2010 р.);
- вдосконалення механізмів участі і *підвищення рівня активності* громадськості за допомогою реалізації проекту «Створення громадської платформи місцевої демократії» в м. Українка Київської області, що сприяло запровадженню низки інструментів громадського моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування (2013 р.);
- запровадження *нових методів моніторингу та контролю* жителями м. Херсона бюджетних витрат на комунальне господарство міста в межах проекту «Херсонська мапа округів», спрямованого на забезпечення інформованості громадян та зменшення корупції серед чиновників (2013 р.);
- забезпечення *максимальної прозорості та відкритості* діяльності міської ради м. Львова та кожного її депутата за допомогою потенціалу власного інформаційного порталу (2013 р.);
- створення *сенсорних інформаційних кіосків* для надання доступу громадянам до міських інформаційних ресурсів у режимі он-лайн у приміщеннях районних у міській раді та інших міських установах м. Кривий Ріг Дніпропетровської області (2014 р.);
- створення сторінки «Фінанси міста» на веб-порталі міської ради м. Чернівці для *ознайомлення громадян* з процесом формування та використання загального та спеціального фондів місцевих бюджетів (2015 р.);
- доведення до громадськості об'єктивної та достовірної інформації про діяльність комунальних підприємств, впровадження прозорих механізмів формування тарифів та нарахувань за спожиті комунальні послуги через створений комунальний портал у м. Павлоград Дніпропетровської області (2011 р.);
- висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування, запровадження громадського контролю за їх діяльністю, налагодження цивілізованих форм взаємодії влади і громади, створення механізму зворотного зв'язку, оперативне інформування громадян про головні події міського життя за допомогою створених у м. Запоріжжя «Муніципальної телевізійної мережі» (2004 р.) та Муніципального прес-центру¹⁹.

У контексті розвитку форм взаємодії влади з громадою в Тернопільській обласній раді створено електронну приймальню, за допомогою якої громадянам можна звернутися до керівництва облради, депутатів, начальників відділів виконавчого апарату. Крім того, виокремлено на веб-сайті обласної ради рубрику «Публічні фінанси», в якій подається інформація щодо звітів головних розпорядників коштів обласного бюджету, наводяться реєстри договорів, укладених розпорядниками коштів обласного бюджету і звіти про виконання регіональних програм.

У лютому 2015 р. вперше в Україні Тернопільська обласна рада ухвалила рішення «Про порядок публічного звітування головних розпорядників коштів обласного бюджету Тернопільської області», здійснення яких заслуговує на поширення в інших територіальних громадах. Механізм проведення публічних звітувань передбачає низку інструментів і процедур, які сприятимуть розвитку громадської участі. Так, вищезазначеним Положенням встановлено, що:

- публічне звітування розпорядників коштів має проходити в присутності журналістів, депутатів місцевих рад, науковців, представників громадських організацій та інших зацікавлених осіб;
- формат проведення звітувань передбачає можливість поставлення запитань до особи, що представляє звіт, а також подання альтернативної точки зору стосовно обговорюваних питань;

¹⁹ Відкритість і взаємодія з громадськістю: Кращі практики місцевого самоврядування / Асоціація міст України. – К., 2015. – 25 с.; Взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю: стан, перспективи, рекомендації та практики : Аналітичний звіт / Лиска О. Г., Засадко В. В., Юрченко М. М., Томнюк О. Є. – К. : АМУ, 2014. – 28 с.

- представлені звіти підлягають обов'язковому оприлюдненню, зокрема на офіційних сайтах головних розпорядників коштів та обласної державної адміністрації не пізніше п'яти днів до публічного представлення;
- у звіті головних розпорядників має зазначатись основна інформація про виконану роботу та реалізовані заходи впродовж бюджетного року;
- звіт про використання коштів на виконання регіональної програми має передбачати відомості про досягнення визначеної у програмі мети і виконання поставлених завдань.

Протягом серпня 2015 р. в м. Тернополі було проведено низку публічних звітувань головних розпорядників коштів обласного бюджету, на які можна було потрапити усім бажаючим. Такі започатковані Тернопільською обласною радою звіти головних розпорядників коштів є позитивною ініціативою небайдужих громадян, підтриманої місцевою владою, яка має сприяти забезпеченню прозорості місцевих фінансів, залученню населення до процесу прийняття рішень органами місцевого самоврядування, а отже, до вирішення місцевих справ. Водночас проведені заходи звітування виявили низку негативних тенденцій, зокрема:

- байдужість та самоусунення депутатів облради від процесів контролю за формуванням та використанням коштів обласного бюджету, внаслідок чого звітування окремих розпорядників коштів не відбулися;
- «театральність» існуючої опозиції у депутатському корпусі, відсутність політичної сили, яка би реально могла контролювати діяльність влади;
- певна формальність у проведенні звітування розпорядниками коштів;
- недостатня активність членів територіальної громади, низький рівень їхньої фахової підготовки;
- відсутність дієвих інструментів контролю з боку громади за виконанням висловлених пропозицій і побажань;
- низький рівень публічності звітування, слабка участь засобів масової інформації, їх незаінтересованість у результативності таких заходів.

15.4. Вектори вдосконалення механізмів та форм громадської участі

Дослідження експертів Асоціації міст України дають яскраву характеристику загального стану розвитку форм громадської участі. Так, проведені опитування громадян показали, що більшість населення скептично ставляться до своїх можливостей впливати на рішення місцевої влади (77%), більше половини респондентів вважають, що в їхньому місті представники влади не дослухаються до думки громадян і їхня думка не буде врахована місцевою владою для ухвалення рішень. Близько 70% песимістично налаштованих громадян вважають, що в їхньому місті інтереси представників місцевої влади важливіші за інтереси більшості населення²⁰.

Досвід застосування передбачених законодавством форм громадської участі і виявлених місцевих ініціатив підтверджує правильність обґрунтованих висновків Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України щодо основних проблем участі громадськості у місцевому самоврядуванні в містах України, серед яких зазначено:

- 1) непевненість громадськості у власних силах як суб'єкта співпраці з органами місцевого самоврядування;
- 2) недооцінка з боку населення громадських об'єднань як платформи для ефективної взаємодії з органами місцевого самоврядування;
- 3) часте ігнорування думки громадськості під час прийняття рішень представниками органів місцевого самоврядування;
- 4) неналежна якість інформування населення про діяльність органів місцевого самоврядування та про те, на що витрачені гроші платників податків, що частково обумовлено недоліками законодавства;
- 5) пасивність громадян у пошуку інформації про діяльність органів місцевого самоврядування, що призводить до неповного і некоректного розуміння ними стану справ у місцевій політиці;
- 6) недостатньо ефективне використання органами місцевого самоврядування інструментів і методів співпраці з територіальною громадою²¹.

²⁰ Взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю: стан, перспективи, рекомендації та практики : Аналітичний звіт / Лиска О. Г., Засадко В. В., Юрченко М. М., Томнюк О. Є. – К. : АМУ, 2014. – 28 с. – С. 4–8.

²¹ Напрями активізації участі громадськості у місцевому самоврядуванні в містах України : Аналітична записка // Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України. – К., 2015. – .

До вищезазначених проблем, пов'язаних з активізацією участі громадськості у суспільному житті, слід, на наш погляд, віднести й абсолютну незацікавленість представників державної влади та місцевого самоврядування у забезпеченні публічності і прозорості їхньої діяльності, створенні більших можливостей для доступу громадян до інформації про формування і використання суспільних коштів, опір переважної частини бюрократичного апарату демократичним процесам, які відбуваються у країні.

На подолання зазначених негативних тенденцій спрямована Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, якою передбачено комплекс заходів щодо забезпечення організаційних умов для участі громадськості у формуванні та реалізації політики на всіх рівнях і здійсненні громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема:

- запровадження проведення систематичних консультацій з громадськістю у процесі прийняття рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, завчасного оприлюднення проектів відповідних актів на офіційних веб-сайтах цих органів, використання інших механізмів взаємодії;
- сприяння роботі громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, удосконалення механізмів їх взаємодії з консультативно-дорадчими органами, зокрема шляхом розроблення пропозицій щодо внесення змін до Типового регламенту діяльності місцевої державної адміністрації та до чинних регламентів органів виконавчої влади;
- створення умов для проведення громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських антикорупційних експертиз проектів нормативно-правових актів та забезпечення врахування їх рекомендацій;
- здійснення методичної підтримки та підвищення організаційної спроможності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації процедур залучення громадськості до формування і реалізації державної, регіональної політики;
- розвиток механізмів електронного урядування та електронної демократії;
- розвиток механізмів соціального партнерства між владою, бізнесом та інститутами громадянського суспільства;
- сприяння залученню інститутів громадянського суспільства до соціального діалогу з питань, які не можуть бути вирішені в рамках трипартизму, вдосконалення механізмів демократії участі у сфері трудових відносин;
- удосконалення порядку участі інститутів громадянського суспільства у прийнятті рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, у діяльності громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів; здійснення органами виконавчої влади моніторингу громадської думки з питань їх діяльності;
- урегулювання питання щодо обов'язковості прийняття органами місцевого самоврядування статутів територіальних громад, в яких передбачаються правові механізми здійснення права членів територіальних громад на реалізацію форм місцевої демократії (загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи, органи самоорганізації населення тощо);
- удосконалення умов для забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, публічності всіх етапів підготовки і прийняття ними рішень, оприлюднення проектів рішень, доступу до інформації про діяльність та рішення зазначених органів²².

В умовах сучасного інформаційного суспільства широкого застосування набуло використання засобів так званої «електронної демократії» (е-демократія), яка характеризується широким використанням інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) для здійснення демократичних процедур та залучення громадськості до процесу формування державної політики. Перспективи зростання масштабів використання ІКТ для забезпечення доступності процедур прямої демократії обумовлені: необхідністю створення умов для системного залучення громадськості до державного управління та вирішення всіх нагальних проблем; потребою у спрямуванні громадських ініціатив у площину конструктивної взаємодії із державою; вимогами забезпечення відкритості та прозорості в діяльності управлінського апарату²³.

²² Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації. Затверджена Указом Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>

²³ Щодо впровадження електронних механізмів прямої демократії в Україні у контексті посилення державно-громадського діалогу та взаємодії: Аналітична записка [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1409/>

Підводячи підсумок, необхідно зазначити, що урядовими програмними документами визначено, що влада повинна створити умови для повноцінного забезпечення та стимулювання громадської активності, зокрема шляхом забезпечення відкритості і прозорості своєї діяльності, залучення громадян та їх об'єднань до формування і реалізації політики на всіх рівнях. Гармонійне поєднання громадського впливу на прийняття рішень та контролю за діяльністю влади має підвищити рівень суспільної компетентності і довіри до влади, стати гарантією становлення демократії в Україні²⁴.

У процесі реалізації поставленої мети обов'язково слід враховувати надбання західної та вітчизняної наукової думки, розроблені міжнародні стандарти взаємодії органів влади з громадськістю та громадської участі, а також кращий світовий та український досвід участі громадян у суспільному житті. Ми погоджуємося з висновками науковців, що залучення жителів до прийняття рішень у місцевому житті потребує не ситуативної, безсистемної та нерідко формальної взаємодії окремих представників територіальної громади з органами влади, а впровадження стратегічного підходу до участі громадян в управлінні, послідовного використання різноманітних форм співпраці, стимулювання активності та ініціативності членів спільноти, забезпечення реалізації їх самоврядного потенціалу²⁵.

Подальший розвиток форм участі громадян у суспільному житті не можливий без формування дієвих стимулюючих механізмів, спрямованих на створення умов, за яких як громада, так і місцева влада будуть зацікавлені у розвитку громадянського суспільства через налагодження тісної взаємодії органів влади і громадян, розвиток форм громадської участі. Досягти поставленої мети можливо шляхом вдосконалення законодавчої бази громадської участі, забезпечення безумовного виконання ухвалених законів, встановлення дієвого державного контролю за додержанням законодавства.

²⁴ Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації. Затверджена Указом Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>

²⁵ Взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю: стан, перспективи, рекомендації та практики : Аналітичний звіт / Лиска О. Г., Засадко В. В., Юрченко М. М., Томнюк О. Є. – К. : АМУ, 2014. – 28 с. – С. 12.

СТАНОВЛЕННЯ КРЕАТИВНО-ІННОВАЦІЙНОЇ ЕКОНОМІКИ РЕГІОНІВ

16.1. Розвиток економічної думки з проблем виробничих агломерацій

Розвиток економіки у XXI ст. зорієнтовується на креативно-інноваційний напрям. Для початкового етапу формування цього процесу було характерним функціонування двох паралельних процесів: інноваційного і креативного. Перший був притаманним сектору реальної економіки, а другий – сектору креативних індустрій – від мистецтва, культури, архітектури, дизайну, моди, музики до галузей техніки і науки. Усвідомлення цих процесів заклали видання у 2000 р. економічним редактором журналу «Бізнес Вік» Пітером Кої статті «Креативна економіка»¹ та книги Чарза Лендрі «Креативне місто», у 2001 р. – книги Джона Хокінса «Креативна економіка» і у 2002 р. – книги Ричарда Флориди «Креативний клас: люди, які змінюють майбутнє». За короткий час інноваційний і креативний напрями розвитку переросли в єдиний процес формування економіки, що базується на знаннях. Вона «не визнає» кордонів, проте потребує для своєї практичної реалізації певних просторових умов.

Отже, креативно-інноваційна економіка становиться не в загалі складовою глобальної економіки, а основою формування багатьох точок і центрів зростання та ефективного розміщення виробництва. Відповідно розвиваються тенденції локалізації місць розташування підприємств, що можуть відбуватися як у межах невеликих територій певних країн, так і у світовому економічному просторі. Це потребує теоретичного осмислення суті креативно-інноваційних процесів сучасності шляхом вивчення розвитку економічної думки у сфері розміщення виробництва з огляду на можливості актуалізації тих доробок, що є у представників різних наукових шкіл.

У вітчизняній та зарубіжній науковій літературі посилюється увага до класичних і сучасних праць науковців, присвячених розміщенню виробництва. Переважно це представники нової теорії торгівлі і нової економічної географії. Історики економічної думки обмежуються переважно викладом змісту досліджень окремих авторів або наукових шкіл без зв'язку з потребами сучасного розвитку.

Розміщення виробництва з XIX ст. привертає увагу різних дослідників, які його розглядали виключно як явище, що вимагало врахування факторів відстані і площі. Лише представники німецької класичної школи для вивчення цієї проблематики почали використовувати просторові методи аналізу. Їх основи заклав Йоган Генріх фон Тюнен у книзі «Ізольована держава в її відношенні до сільського господарства і національної економіки. Дослідження про вплив хлібних цін, багатства ґрунту і накладних ресурсів на землеробство»².

Інноваційною особливістю теорії Й. Г. фон Тюнена стала запроваджена ним абстрактна географічна модель, на площі якої розташовані центр і периферія. Щоправда остання ще не розглядається як певна особлива економічна категорія, а представлена різними відстанями від центру. Це відповідало основам теоретичних узагальнень Й. Г. фон Тюнена, що будувалися на спрощеній картині «ізолюваної держави», яка позбавлялася будь-якої специфіки, зокрема у рельєфі, родючості ґрунту, мережевій схемі доріг та судноплавних річок. «Ідеальна» держава Й. Г. фон Тюнена мала лише гужовий транспорт і єдине місто-центр, у якому виробляються промислові товари і споживається продукція сільського господарства. Закордон же в моделі не існує, або щонайменше він не має жодного впливу на «ізолювану державу». Такий стан речей відповідає поняттю «закритої економіки», науковець ввів його для здійснення економічного аналізу проблем розміщення виробництва і розвитку відповідної теорії. Модель розміщення виробництва Й. Г. фон Тюнена, хоча і дала змогу закласти основи теорії використання простору, проте обмежила можливості багатогалузевого підходу до проблеми.

Схематично загальні положення теорії Й. Г. фон Тюнена представлені на рис. 1. Теорія відображає залежність розміщення виробництва від зниження цін на землю і робочу силу в міру віддалення від

¹ Coy P. / The Creative Economy / Coy Peter // Business week. August 2000. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bloomberg.com/bw/stories/2000-08-27/the-creative-economy>.

² The Power of Industry Clusters: Harold L. Sirkin: Bloomberg Business [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bloomberg.com/bw/articles/2012-10-22/the-power-of-industry-clusters>.

центру до периферії та зростання транспортних витрат на різних концентрично розташованих поясах спеціалізації сільського господарства. Ці пояси поділяються таким чином³: 1) «вільне» приміське господарство, продукція якого не підлягає транспортуванню на далеку відстань (овочі, картопля, молоко); 2) лісове господарство, що забезпечує паливо і будівельний ліс та виконує функцію лісопаркового поясу; 3, 4, 5) вирощування зерна за різними технологіями; 6) екстенсивне тваринництво (скотарство і вівчарство); натуральне господарство (полювання, рибальство і т. і.)⁴.

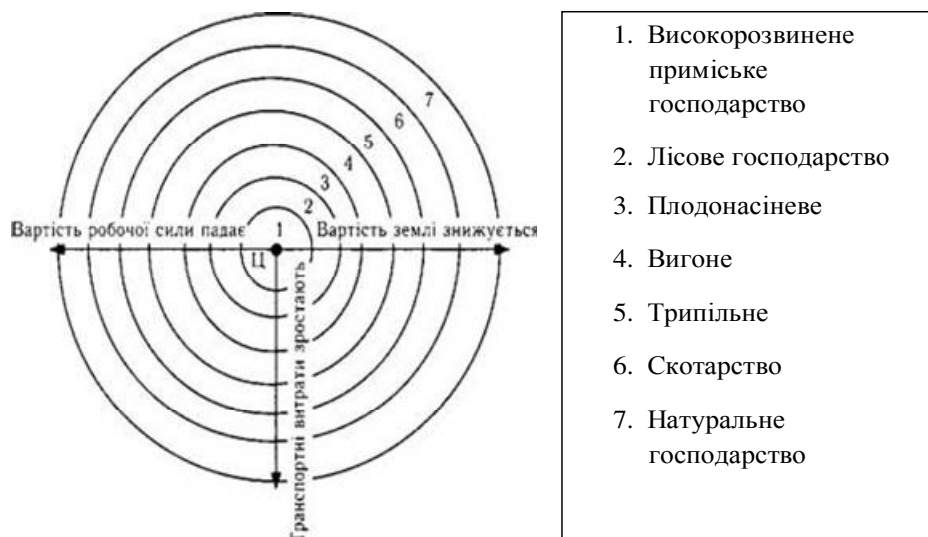


Рис. 16.1. Модель територіальної структури сільського господарства (за Й. Тюненом)

Примітка. Адаптовано автором за: Стеченко Д. М. Розміщення продуктивних сил і регіоналістика [Електронний ресурс] / Д. М. Стеченко. – Режим доступу : <http://studentbooks.com.ua/content/view/1007/76/1/2>.

Доробком Й. Г. фон Тюнена є також «теорія вибору культур» і «теорія інтенсивності обробітку земель». Вони дали можливість обґрунтувати фактори, що впливають на розміщення різних сільськогосподарських культур. Загальний підхід полягає у тому, що інтенсивні культури (наприклад, зерно) повинні вирощуватися ближче до центру, а екстенсивні (наприклад, дерева) – далі від ринку збуту. З цього теоретичного аспекту є різні винятки. Особливо вони стосуються культур, що швидко псуються або громіздкі, які доцільно вирощувати неподалік від ринку.

Поряд з явно інноваційним характером теорії Й. Г. фон Тюнена, фахівці відзначають її численні недоліки. Серед них такі, як абстрактність, велика кількість обмежень, врахування лише транспортного фактору розміщення⁵. Одночасно безперечним і загально визнаним є те, що його дослідження є першим прикладом використання абстрактних математичних моделей у теорії просторової економіки. Нині вони поглиблюються з використанням сучасного математичного апарату – лінійного програмування.

Найбільш послідовним у розвитку ідей Й. Г. фон Тюнена став А. Вебер, який у 1909 р. опублікував роботу з теорії розміщення виробництва⁶. Це перша праця монографічного рівня, у якій проблема розміщення підприємств розвинута до рівня окремої галузі економічної теорії. Відповідно до теоретичних положень А. Вебера, фактор розташування є «за своєю природою чітко диференційованою перевагою, що впливає на економічну діяльність, якщо вона проявляється в певному місці, або взагалі в місцях певного виду»⁷. Економія в такому разі виявляється в економії виробничих витрат, що обумовлюються місцем розташування.

На відміну від Й. Г. фон Тюнена, А. Вебер ґрунтує своє дослідження на посилці про існування не однієї, а кількох точок споживання. Задача про розміщення підприємства у просторі зводиться до мінімізації загальних транспортних витрат на доставку факторів виробництва і виробленої продукції. Теоретичну концепцію становлять класифікація сировини і матеріалів та технічні коефіцієнти. Для перших обґрунтовані чотири групи: сировина, наявна в достатній кількості повсюдно; локалізовані

³ Audretsch D. B. Knowledge Spillovers and the Geography of Innovation and Production / Audretsch D. B., Feldman M. P. // American Economic Review 86, 1996, pp. 630–640.

⁴ Стеченко Д. М. Розміщення продуктивних сил і регіоналістика [Електронний ресурс] / Д. М. Стеченко. – Режим доступу: <http://studentbooks.com.ua/content/view/1007/76/1/2>.

⁵ Теория размещения Тюнена [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.grandars.ru/shkola/geografiya/teoriya-tyunena.html>.

⁶ Weber A. Über den Standort der Industrien. 1. Teil: Reine Theorie des Standorts / Weber, Alfred. – Tübingen : Mohr, 1909.

⁷ Там само.

матеріали, які можна одержати тільки з унікальних джерел; чисті матеріали, тобто такі локалізовані матеріали, що повністю своєю вагою входять у готовий продукт (як прядиво у тканину), і грубі матеріали, що повністю або частково втрачають свою вагу в процесі переробки внаслідок спалювання або видалення відходів виробництва (такі як залізна руда).

Здобутком теоретичного пошуку А. Вебера є обґрунтування економії на агломерації як основи концентрації промислових підприємств у міських центрах. Вона забезпечує економію на масштабах виробництва, наявність зручних ринків збуту, близькість допоміжних галузей і використання дешевшої робочої сили. Має враховуватися і «ефект дегломерації», що виражає тенденції до різкого зростання земельної ренти у перенаселених центрах.

Розвиток ідей Й. Г. фон Тюнена і А. Вебера здійснив А. Льош у монографії «Die räumliche Ordnung der Wirtschaft»⁸ («Географічне розміщення господарства»), виданому у 1940 р. Свій внесок у теорію розміщення виробництва він визначив так: «Колишні дослідження були присвячені відносинам між людьми і економікою, а ця книга присвячена взаємозалежності між територією та економікою»⁹. А. Льош створив власну концепцію економічного ландшафту, на якому розміщувалися виробництва, спрямовані не на зниження витрат, а на максимізацію прибутку.

Формування економічного ландшафту за А. Льошем визначається збутовими зонами – центрами попиту. За модель графічного зображення обсягу попиту він взяв конус, основою якого є елементарна ринкова зона. Розміщуючи підприємство у центрі кола, А. Льош показав, що чим далі від нього, тим вища є ціна і нижчим попит. З цього висновку логічно випливає визначення межі ринкових зон, що має знаходитися у точці збігання цін однакового товару різних виробників. Міста виникають і розвиваються у центрах багатьох конусів, різних за розмірами і орієнтацією. На відміну від А. Вебера, якому вдалося вирішити завдання оптимального розміщення лише одного виробника, А. Льош вирішив завдання одночасного розміщення кількох виробників з різною спеціалізацією.

Глобалізація економічних процесів не знівелювала значення відносин, що складаються на місцевому рівні. Навпаки, загострилася потреба у пошуку нових форм локалізації економічних відносин у сфері виробництва, що спроможні становити органічну, проте і відносно автономну частину глобальної економіки. Саме таким завданням відповідає кластерна форма організації виробництва, яка хоча і була в економічній історії, однак суттєвого значення набула в наш час і потребує нового осмислення відповідно до викликів сьогодення. Ця мета реалізується в рамках концепції «нового регіоналізму» («new regionalism»), що особливо популярна серед економічних географів і представників суміжних наук^{10, 11, 12, 13}. Йдеться про твердження, що регіональний розвиток має ґрунтуватися насамперед на внутрішніх конкурентних перевагах, які реалізуються в рамках місцевої економіки, та перевагах міжсекторного виробництва за умов передачі значної частини владних повноважень регіональним органам. Останні перероджуються у багатопрофільну корпорацію, що конкурує з іншими регіонами у створенні сприятливих умов для господарської діяльності з урахуванням законів розвитку наукового, інформаційного та інноваційного потенціалів.

Однак, за деякими оцінками, практично відсутні публікації, в яких були би критично проаналізовані теоретичні і практичні складові кластерної концепції у системі нового регіоналізму¹⁴. Саме цим браком досліджень пояснюється частково наявна ситуація, за якою «кластер» залишається серед нечітких і хаотично трактованих концепцій, у яких не вистачає наукової чіткості і узгодженості. Зрештою, з точки зору М. Штайнера, «все ще досить нечітка природа кластерів створює проблеми розробки їх теоретично обґрунтованого визначення, емпіричної оцінки, рекомендацій щодо економічної політики та забезпечення

⁸ La «scoperta» dello sviluppo locale in Italia [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.google.com.ua/url?sa=t&rc=tj&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.unipr.it%2Farpa%2Ffacecon%2FStoriaSvilo%2FLezione%252004.ppt&ei=Y4w2U9eIG4iNtQaA7YCAAw&usq=AFQjCNH49mTyG5Aok5qgQuxvIusBhC_gKw&sig2=L5HnEGR-fcRk2XuelL0IDA.

⁹ Льош Август [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.geograf.com.ua/famousgeographers/31-zarubizhni-geografi/777-losh-avgust>.

¹⁰ Brüderle R. Preface / Rainer Brüderle [Електронний ресурс] // in: The Kompetenznetze Deutschland Initiative – Network Profiles. Annual Report 2010–2011. – P. 7. – Режим доступу : <http://www.vdi.de/publications/reports/annual-report-2010-2011-of-the-kompetenznetze-deutschland-initiative>.

¹¹ Lovering J. Theory Led by Policy: the Inadequacies of the «New Regionalism» (Illustrated from the Case of Wales) / J. Lovering // International Journal of Urban and Regional Research. – 1999. – 23. – P. 379–395.

¹² MacLeod G. New Regionalism Reconsidered: Globalisation, Regulation and the Recasting of Political Economic Space / G. MacLeod // International Journal of Urban and Regional Research. – 2001. – 25. – P. 804–829.

¹³ Malmberg A. The Elusive Concept of Localisation Economies: Towards a Knowledge-Based Theory of Spatial Clustering / A. Malmberg, P. Maskell // Environment and Planning A. – 2002. – 34. – P. 429–449.

¹⁴ Cumbers A. Institutions, Power and Space: Assessing the Limits to Institutionalism in Economic Geography / Cumbers A., MacKinnon D., McMaster R. // European Urban and Regional Studies. – 2003. – 10. – P. 327–344.

її ефективності»¹⁵. Незважаючи на це, успішна практика використання кластерного підходу в управлінні регіональною і локальною економікою дає достатньо підстав для надання йому пріоритету порівняно з колишніми формами територіальних виробничих систем.

Взаємозв'язок концепцій нового регіоналізму і кластерної системи просторової організації виробництва є в сенсі загального і особливого. Теорія і практика нового регіоналізму розвиваються переважно як глобальна тенденція, яка виявляє себе на міждержавному рівні. Його формою є співробітництво урядів та недержавних гравців зі сфери бізнесу і громадянського суспільства¹⁶. Концепція нового регіоналізму відображає багатовекторні процеси у міжнародних відносинах на певних сегментах глобального простору. Вони різнопланові і можуть розвиватися як вшир (подібно до ОЧЕС), так і вглиб (відповідно руху до «Європи регіонів» у рамках Європейського Союзу). Кластерна форма організації виробничих систем у концепції нового регіоналізму має розглядатися як економічна складова територіального розміщення виробництва з огляду на інтереси регіону в плані забезпечення високого рівня якості життя населення.

Кластерна організація виробництва у сучасних умовах отримує визнання на державних та наддержавному рівнях, що засвідчує зростання її ролі у світовій економіці. Це виражається у законотворчості та урядових рішеннях низки європейських і північноамериканських держав. Серед них варто відзначити Кластерну картографію США (U. S. Cluster Mapping), створену за ініціативою М. Потера при Гарвардській бізнес-школі¹⁷; урядовий Департамент торгівлі і промисловості Великої Британії¹⁸, Організацію економічного співробітництва та розвитку¹⁹ і Європейську Комісію²⁰. Ці інституції значну увагу приділяють систематизації досвіду розвитку кластерів і посиленню їх ролі у R & D, формуванню кадрового забезпечення кластерної організації, залученню венчурного капіталу, розвиток кластерної ідентичності серед об'єднаних підприємств. В Україні з 4 вересня 2012 року набув чинності Закон «Про індустріальні парки», над яким у Верховній Раді тривала робота чотири роки і у рамках норм якого передбачається створення перших десяти індустріальних парків.

Прихильники кластерної форми організації виробництва концентрують свої зусилля переважно на використанні конкурентних переваг географічної близькості суб'єктів підприємництва з метою забезпечення високої продуктивності і лідерства в інноваційній діяльності. Основою всіх дискусій щодо змісту поняття кластера є визначення М. Портера, сформульоване ще у 80-их роках минулого століття. У його концепції «кластери – це географічне зосередження взаємопов'язаних компаній та інституцій у певній сфері. Кластери охоплюють ряд поєднаних галузей та інших суб'єктів, важливих з точки зору конкуренції. Вони включають, наприклад, постачальників спеціалізованих виробничих ресурсів, – компонентів, обладнання та послуг, а також постачальників спеціалізованих інфраструктурних послуг. Кластери, як правило, простягаються вертикально – вниз по ланцюгу створення вартості – аж до каналів розподілу і покупців, та горизонтально – до виробників взаємодоповнюючих товарів та компаній у галузях, споріднених за типом праці, технології чи ресурсів виробництва. Нарешті, багато кластерів включають державні чи інші інституції – університети, агенції із стандартизації, аналітичні центри, постачальників із сфери професійного навчання та торгових асоціацій, – що надають спеціалізовані освітньо-професійні послуги, інформаційне, дослідне та технічне забезпечення»²¹.

Взявши за відправний пункт визначення М. Портера, можна розвинути ідею кластера з огляду на варіації об'єднання підприємств за місцевим чи регіональним, галузевим чи міжгалузевим, національним чи міжнародним, знанневим чи прикладним принципами. При цьому має бути прийнята точка зору М. Портера, що кластери можуть бути прив'язані до регіону або з'являтися на національному рівні. З огляду на сучасні тенденції глобалізації не можна виключати і можливості створення кластерів у міжнаціональному просторі.

Звертає на себе увагу, що у дослідженнях економістів акцент робиться на галузевих і міжгалузевих зв'язках та притаманній ним конкуренції^{22, 23, 24, 25}. З іншого боку, для географів з огляду на професійну

¹⁵ Steinle C. Merging a Firm-centred and a Regional Policy Perspective for the Assessment of Regional Clusters: Concept and Application of a «Dual» Approach to a Medical Technology Cluster / Claus Steinle, Holger Schiele, Kai Mietzner // *European Planning Studies*. – 2007. – Vol. 15, No. 2, February. – P. 237 [235–251].

¹⁶ WTO: International trade statistics 2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2013_e/its13_world_trade_dev_e.htm.

¹⁷ U.S. Cluster Mapping [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.clustermapping.us>.

¹⁸ DTI (Department of Trade and Industry). *Our Competitive Future: Building the Knowledge Driven Economy*. Cm 4716. – London : DTI, 1998.

¹⁹ OECD, 2009: «Regions Matter – Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth»: 55.

²⁰ European Commission. *Regional clusters in Europe. Report to the Enterprise Directorate General by KPMG Special Services*. – EIM Business & Policy Research; ENSR. – Brussels : European Commission, 2002.

²¹ Porter M. E. *Clusters and the New Economics of Competition* / M. E. Porter // *Harvard Business Review*. – 1998. – P. 76–90.

²² Audretsch D. B. *Knowledge Spillovers and the Geography of Innovation and Production* / D. B. Audretsch, M. P. Feldman // *American Economic Review*. – 1996. – 86. – P. 630–640.

компетентність важливішою є проблема агломерації економіки у промисловій зоні та просторова концентрація виробництва і бізнесу^{26, 27}.

З огляду на історію економічної думки концепція географічного кластера виросла з теорії промислового району (Industrial Districts) і формувалася на ідеї розвитку в рамках жорсткої територіальної обмеженості. Вирішувалися завдання знаходження таких конкурентних переваг, що перебивають конкурентні переваги відкритої економіки. Авторство теорії промислового району визнається за А. Маршаллом²⁸, який виокремив дві ефективні виробничі системи: великі вертикально інтегровані виробничі одиниці і концентрацію багатьох дрібних фабрик, спеціалізованих на здійсненні певної фази загального виробничого процесу в межах визначеної території.

Дослідження А. Маршалла в аспектах промислового регіону поглибив Г. Бекаттіні, аналізуючи постфордівську гнучку спеціалізацію. У його інтерпретації регіональні зв'язки набувають форму функціональної наповнюваності промислових агломерацій, у яких інтегруються інтереси і суспільства, і бізнесу²⁹.

Щодо промислових агломерацій, то їх переваги відповідно до концепції А. Маршалла формулюються сучасними дослідниками за трьома позиціями зниження витрат локального походження: зростання проміжних і допоміжних галузей промисловості, що надають спеціалізовані послуги; розвиток пулу кваліфікованої робочої сили; створення потрібної інфраструктури та інших колективних ресурсів³⁰. Залишаючись дещо поза межами загальновизнаної економічної теорії, агломерація стала основною темою у дослідженнях міст та регіонів. Згідно з традиційною концепцією А. Маршалла, переваги агломерації проявляються у зниженні витрат як результату «економії на розміщенні», що виникають внаслідок дії трьох зазначених вище факторів. У нинішніх умовах вони доповнюються також факторами знань та інформації зовнішніх ефектів³¹.

Організація кластерних виробничих систем у наш час потребує подальшого осмислення їхніх конкурентних переваг з огляду на потреби сталого економічного зростання. Сучасна практика вирішення цього завдання будується на так званій «діамантовій» моделі конкурентних переваг, відомій також як «ромб конкурентних переваг» М. Портера, розробленій на основі оцінки статистичних даних більш як 100 фірм³². Система М. Портера, що визначає основні елементи середовища компанії, від яких залежить її міжнародна конкурентоспроможність. Зрозуміло, що за формування кластера і в процесі управління ним має вивчатися потенціал конкурентоспроможності, що забезпечується елементами ромбу. Їх інтерпретацію щодо кластера визначили К. Штайнле, Г. Шіле та К. Мітцнер так³³:

1. Факторні умови, що можна розділити на «базові фактори», такі як природні ресурси і некваліфікована робоча сила і «фактори вищого порядку», такі як висококваліфіковані кадри, насамперед інженери та вчені. Конкурентна перевага значною мірою залежить від наявності і дієвості факторів вищого порядку, які є унікальними для кластерів і важко імітуються іншим факторами.

2. Умови місцевого попиту, відображені у його величині та складності. Йдеться про добре обізнаних покупців, які володіють інформацією про міжнародні тенденції, спроможні впливати на якість стандартів, обсяг нововведень і технологічний прогрес держави.

3. Споріднені та підтримуючі галузі, які можна використати для обміну ідеями, знаннями та навичками. Наявність місцевих постачальників та фірм, що використовують схожі чи ідентичні технології для виробництва взаємодоповнюючих товарів, забезпечує можливість створення економічно-вигідного співробітництва, зокрема спільних підприємств з розробки R & D проектів.

²³ Porter M. E. *The Competitive Advantage of Nations* / M. E. Porter. – New York : Free Press, 1998.

²⁴ Porter M. E. *Clusters and the New Economics of Competition* / M. E. Porter // *Harvard Business Review*. – 1998. – P. 76–90.

²⁵ Yamawaki H. *The Evolution and Structure of Industrial Clusters in Japan* / H. Yamawaki // *Small Business Economics*. – 2002. – 18. – P. 121–140.

²⁶ *Evaluation: Instrumente für eine bessere Politikgestaltung. Jahresbericht 2013*. – Berlin : Institut für Innovation und Technik, 2014.

²⁷ NEPIC Strategy. *Development of a Strategy to Support Northeast Process Industries*. Presented by NEPIC Chair Paul Booth OBE at the AGM December 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nepic.co.uk/WebformFolder/NEPICStrategyPresentationWeb.pdf>.

²⁸ Маршалл А. *Принципы экономической науки* / Альфред Маршалл. – М. : Прогресс-Универс, 1993.

²⁹ Becattini G. *Dal settore industriale al distretto industriale* / G. Becattini // *Rivista di Economia e Politica Industriale*. – 1979. – 5 (1).

³⁰ Malmberg A. *The Elusive Concept of Localisation Economies: Towards a Knowledge-Based Theory of Spatial Clustering* / A. Malmberg, P. Maskell // *Environment and Planning A*. – 2002. – 34. – P. 429–449.

³¹ Steiner M. *The Discreet Charm of Clusters: an Introduction* / M. Steiner ; in: M. Steiner (Ed.) *Clusters and Regional Specialisation* – London : Pion, 1998.

³² Porter M. E. *The Competitive Advantage of Nations* / M. E. Porter. – New York : Free Press, 1998.

³³ Steinle C. *Merging a Firm-centred and a Regional Policy Perspective for the Assessment of Regional Clusters: Concept and Application of a «Dual» Approach to a Medical Technology Cluster* / Claus Steinle, Holger Schiele, Kai Mietzner // *European Planning Studies*. – 2007. – Vol. 15, No. 2, February. – P. 237 [235–251].

4. Фірмова стратегія, структура і конкуренція відіграють важливу роль у моделі діаманта М. Портера. Потужна база місцевих конкурентів є одним з основних стимулів інновацій і модернізації.

Ці чотири детермінанти утворюють взаємопов'язаний і динамічний комплекс, де кожен елемент впливає на інші три. Одночасна наявність усіх факторів і подвійна спрямованість взаємозалежності між усіма детермінантами призводить до утворення середовища, що сприяє формуванню кластерів.

Дослідження засвідчують, що утворення бізнес-груп відбувається двома шляхами: створенням нових компаній або придбанням існуючих, що є свідченням впливу промислової агломерації на організаційні форми підприємств. Водночас спостерігається тенденція поширеності груп всередині промислових районів, аніж за їх межами. Крім того, групи в промислових районах є менш диверсифіковані і більш просторово сконцентровані, аніж групи за їх межами³⁴.

Кластерні форми організації ще не сягнули такого рівня розвитку, за якого можна не зважати на національні особливості, як це характерно для економіки транснаціональних компаній, відмінності між якими визначають переважно галузеві фактори. Саме тому в економічній науці набула поширення ідея про «шаблони – *templates*» національного кластера, розвинута Є. Фезером і Є. Бергманом³⁵. Основу їхньої теорії складає надання фактороутворюючого значення переважаючим у регіоні міжгалузевим зв'язкам, що визначені М. Портером³⁶.

Під час створення кластера міжгалузеві зв'язки регіонального значення виконують роль «дорожньої карти» для фахівців з планування регіонального розвитку як такі, що опанували сильні сторони території і можуть «співпрацювати» з підприємствами нових для нього галузей. При цьому всі члени кластера мають можливість отримувати ефект з потрійних джерел: конкурентні переваги галузі, конкурентні переваги регіону і синергічні похідні. Для цього стратегія кластера повинна ґрунтуватися на використанні конкурентних переваг регіону без втрати переваг галузевого характеру за обов'язкового «виращування» і розвитку нових напрямків діяльності.

Як свідчить досвід США, використання національних кластерних шаблонів має значні перспективи в тих регіонах, що переживають зменшення кількості кластерів. Для США це текстильні кластери в південно-східних регіонах. Економічним центром з освіти і досліджень міста Цинциннаті (Cincinnati) штату Огайо, що здійснював ідентифікацію промислових кластерів з метою спрямування зусиль на економічний розвиток, сформульовані шість критеріїв, що можуть бути основою відбору цільових кластерів³⁷:

- забезпечення високого рівня середньої заробітної плати, що одночасно позитивно впливає на місцеві доходи;
- сприяння зростанню зайнятості в регіоні;
- включення до кластера підприємств галузей, які не обмежуються розвитком місцевої економіки; а створюють чи розширюють експортну базу, щоб залучити капітал у регіон ззовні, сприяючи його економічному розвитку за принципом мультиплікатора;
- входження до кластера високорозвинених підприємства державних і місцевих органів влади, що вказує на його сильну присутність у регіоні щодо національної економіки;
- сприяння зростанню зайнятості населення країни. Пов'язаність розвитку кластера із загальнонаціональними процесами створює умови для того, щоб «зловити хвилю», яка сприятиме зростанню місцевої економіки;
- сприяння значному приросту економіки на основі використання місцевих факторів (локальне зростання мінус національне зростання).

34 Brüderle R. Preface [Електронний ресурс] / Rainer Brüderle ; in: The Kompetenznetze Deutschland Initiative – Network Profiles. Annual Report 2010–2011. – P. 7. – Режим доступу : <http://www.vdivde-it.de/publications/reports/annual-report-2010-2011-of-the-kompetenznetze-deutschland-initiative>.

35 Feser E. National industry cluster templates: a framework for applied regional cluster analysis / E. Feser, E. Bergman // *Regional Studies*. – 2002. – 34. – P. 1–19.

36 Porter M. E. Clusters and the New Economics of Competition / M. E. Porter // *Harvard Business Review*. – 1998. – P. 76–90.

37 Kelton C. M. L. Using the North American Industry Classification System (NAICS) to Identify National Industry Cluster Templates for Applied Regional Analysis / C. M. L. Kelton, M. K. Pasquale, R. P. Rebelein // *Regional Studies*. – 2008. – Vol. 42.3, April.

16.2. Кластери як форма розміщення виробництва у локальній економіці

Економічна думка минулого розвивалася переважно за точковим принципом. Дослідники зосереджували свою увагу на певних формах і методах функціонування економічних відносин, абстрагуючись від процесів поза ними. Останніми можна було нехтувати через те, що вони не справляли вирішального впливу на предмет і об'єкт дослідження. Так само з'явилася і кластерна концепція в останні десятиліття ХХ ст., коли стало очевидним, що нехтування ролі місця розташування виробництва для досягнення успіху у конкурентній боротьбі гальмує економічне зростання. Особливо це стало зрозумілим після появи у 1990 р. теорії національної, регіональної і місцевої конкурентоспроможності, висунутої М. Портером³⁸. Вона поставила в центр уваги кластерну модель виробництва і спонукала до розробки просторових економічних систем.

Зараз складно назвати причини, але найбільший вплив на економічну теорію і особливо практику концепція М. Портера справила на розвиток кластерних систем. На нашу думку, в умовах домінування глобальних рішень і «приниження» ролі регіонів, що супроводжувалося накопиченням численних проблем місцевого характеру, кластерні підходи були сприйняті місцевими елітами як «паличка-виручалочка». Здавалося, що чи не всі завдання випереджаючого або принаймні наздоганяючого розвитку можна вирішити створенням кластерів. Таке сприйняття швидко передалося і до українських фахівців. Так, в одній з перших українських фундаментальних публікацій з проблем кластеризації, автором якої є С. І. Соколенко, зазначається: «Настала пора мережевої економіки, за якої в мережу об'єднуються технології, підприємства, великі, середні й малі структури. За допомогою сіток об'єднуються люди, залучаючи в них свої творчі здібності, знання, інтелект. Практично можливе об'єднання в мережі будь-якої галузі людської діяльності – промисловості, науки, освіти, сільського господарства, транспорту, охорони здоров'я, індустрії відпочинку й інших сфер»³⁹.

Початок будь-якої нової успішної тенденції характеризується більшим або меншим перебільшенням її значущості у загальних процесах. Таке відбулося і з кластерами. Проте нині вже накопичено достатньо досвіду, щоб системно осмислити зміст кластерних форм організації суспільного виробництва та їх місце у процесах розподілу праці на різних рівнях світової, національної та регіональної економік.

Природа сучасних процесів глобалізації характеризується охопленням всіх без виключення процесів, їх підпорядкування світовим законам, закономірностям і тенденціям. Проте це не означає, що архітектура глобальної економіки вибудовується за єдиним кресленням. У сучасній економіці спостерігаються яскраво виражені процеси, які цілком укладаються у філософську категорію заперечення заперечення. Якщо у попередні століття світова економіка складалася переважно з економік князівств, царств та імперій, що мали характер автаркії, то у другій половині ХХ ст. вона почала прискореними темпами набувати за багатьма параметрами рис глобалізації. Це виразилося у зростанні обсягів між-народної діяльності, що призвело до створення нових форм міжнародних політичних, економічних, фінансових та соціокультурних відносин.

Проте глобальний економічний простір не став подобою великої казарми для підприємств, у якій всі живуть за одним законом. Глобалізація стимулювала розвиток просторових зрушень, що посилили процеси регіоналізації, які набувають глобальних ознак. При чому регіони не виконують роль другорядних, малозначущих утворень. Як зазначає К. Омае, в умовах глобалізації стає очевидно, що саме регіони є справжніми джерелами економічної енергії⁴⁰. З огляду на це логічно зробити висновок, що регіони у широкому розумінні (як у міжнародному, так і у внутрідержавному) заперечують національні політико-економічні утворень, роль яких знижується. На думку К. Омае, провідну роль у світовій економіці відіграватимуть не національні держави, а транснаціональні компанії⁴¹.

Отже, просторові компоненти економічної діяльності мають різні масштаби і територіальні характеристики. Їхня адміністративно-територіальна складова може бути виражена глобальними і регіональними утвореннями. Для глобальної організації виробництва та послуг розвиваються транснаціональні компанії. Регіональні організаційні утворення функціонують у рамках різного роду міжнародних економічних союзів, агломерацій та кластерів. Їхня роль і поширення у світовій економіці

³⁸ Porter M. E. Location, competition, and economic development: Local clusters in a global economy / M. E. Porter // Economic Development Quarterly. – 2000. – 14 (1). – P. 15–34.

³⁹ Квіт С. Українська ІТ-галузь повинна витіснити металургію [Електронний ресурс] / Інтерв'ю Міністра освіти і науки Сергія Квіта порталу «Forbes» від 08.07.2014. – 2014. – 9 липня. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/ua/comments/34944-sergiy-kvit-ukrayinska-it-galuz-povinna-vititsniti-metalurgiyu>.

⁴⁰ Ohmae K. Triad Power. The Coming Shape of Global Competitions / K. Ohmae. – New York : Free Press, 1985. – 345 p.

⁴¹ Ohmae K. The borderless world: power and strategy in the interlinked economy / K. Ohmae. – New York : Harper Business, 1990. – 223 p.

постійно змінюється. Проте в рамках існуючих регіональних утворень найбільшого поширення набувають кластери. Вони абсорбують переваги міжнародних економічних організацій, транснаціональних компаній, міжнародних економічних союзів, національних економік, агломерацій, територіально-адміністративних структур. З іншого боку, кластери спроможні заповнювати «вузькі міста» традиційних структур, тобто брати на себе функції, які неефективно виконувати іншим утворенням. Серед них – інноваційні розробки, міжгалузевий розвиток, розвиток периферійних і депресивних економік, вирішення соціальних проблем адміністративно-територіальних районів і т. ін.

Визначаючи місце кластерів у загальній архітектурі побудови світової економіки, треба насамперед зазначити, що вони є нині новітньою складовою просторової економіки у загальносвітовому масштабі. Незважаючи на свою новизну і розповсюдженість, кластери не витіснили інші форми організації виробництва. Навпаки, вони доповнили і підсилили існуючі виробничі утворення. Це стосується єврорегіонів, національних регіонів і агломерацій. Зрештою, кластери виступають як форма розвитку національної і світової економіки та рухомою складовою процесів глобалізації і регіоналізації. У системі світової архітектури кластери не стали надбудовою, що обважнює організацію. Вони сформувалися як структура з'єднуючого якісного складу, що посилюють загальну економічну архітектурну конструкцію (рис. 16.2).

Внутрішня конструкція кластера (рис. 16.2) у класичному варіанті складається із груп взаємопов'язаних компаній. Юридично вони є незалежними одна від другої та можуть мати різні форми власності. В економічному сенсі мережа учасників кластера відображає процес розширеного відтворення, що охоплює виробництво, розподіл, обмін і споживання матеріальних благ та послуг. Проте компанії, що формують кластер, не дублюють окремі стадії цього процесу, а беруть на себе лише певні операції на умовах розподілу праці. На ринку вони виступають як об'єднаний конкурент, що спонукає кожен з них до індивідуального лідерства з аналогічними компаніями за межами кластера і сприяння один одному в отриманні найвищих результатів порівняно із зовнішніми конкурентами.

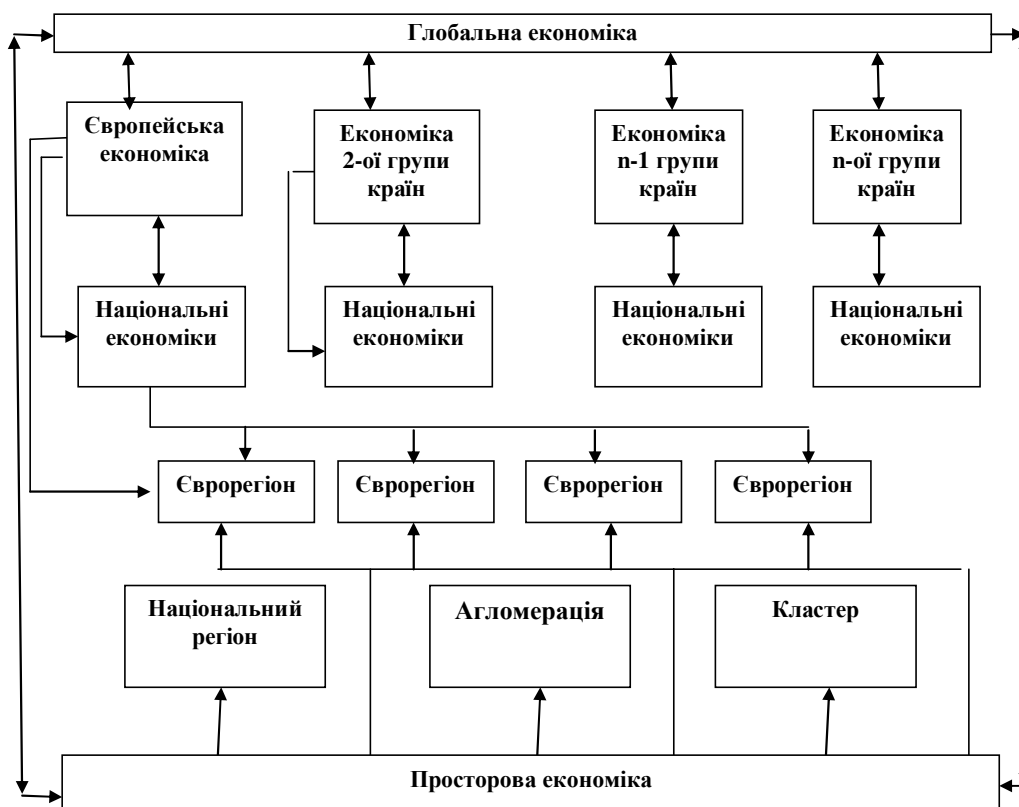


Рис. 16.2. Архітектура світової просторової організації економіки

Примітка: розроблено автором.

Розглядаючи кластери як мережу компаній і організацій, треба зазначити, що останніх об'єднує наявність спільного ринку і кінцевого споживача. Проте кожен з членів кластера, будучи юридично незалежним від учасників об'єднання, може одночасно мати й інші ринкові ніші, що не входять до кола інтересів кластера. Особливо така участь у кластері притаманна дослідницьким центрам, університетам, фінансовим установам і посередницьким фірмам. Так само і державні органи влади, будучи включеними

до кластерного об'єднання, не зменшують свою діяльність в інших сферах. Їхня участь у кластері виражається переважно у лобюванні в кластері інтересів певного регіону на основі сприяння діяльності кластера в організаційних, ресурсних, земельних питаннях.

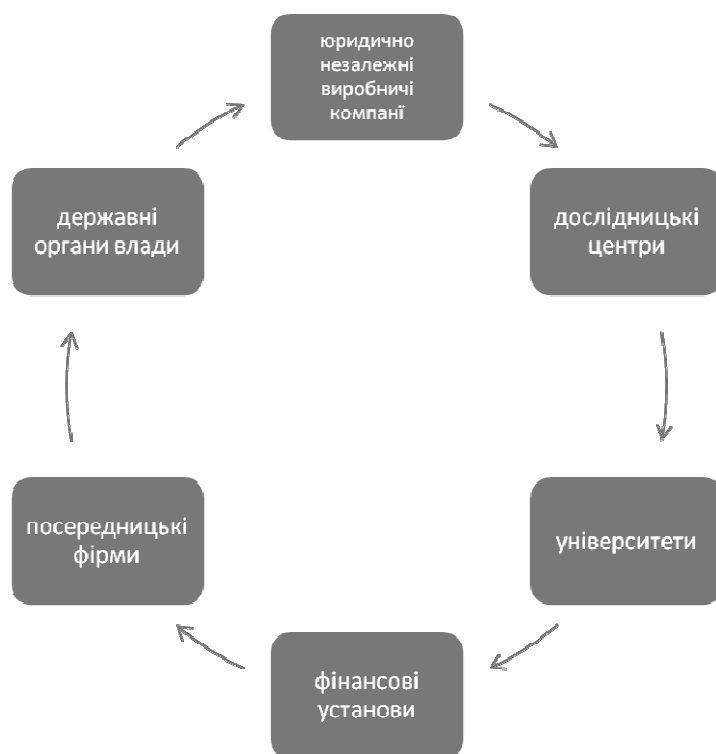


Рис. 16.3. Внутрішня конструкція кластера

Примітка. Розроблено автором на підставі аналізу: Портер М. Конкуренція / М. Портер. – М. : Изд. дом «Вільямс», 2003; Портер М. Международная конкуренция / М. Портер. – М. : Международ. отношения, 1993. – 608 с.; Yamawaki H. The Evolution and Structure of Industrial Clusters in Japan / H. Yamawaki // Small Business Economics. – 2002. – 18. – P. 121–140.

В економічній літературі дослідники, як правило, обходять аспекти взаємозв'язку агломерації і кластера (рис. 16.4). Проте для них спільним є отримання синергетичного ефекту. Ефект агломерації обмежувався переважно формуванням конгломерації, що стало більш-менш відчутно виявлятися в умовах посилення економічної активності у ХХ ст. Розвиваючись у структурах агломерації, кластери на початкових етапах отримували синергетичний ефект завдяки посиленню реалізації переваг промислової концентрації на основі просторового зосередження і розподілу виробничих процесів. Аналогами таких мереж прийнято вважати територіальні скупчення в автомобільній промисловості у США, Німеччині та Японії, у виробництві годинників в Швейцарії, культивуванні квітів у Нідерландах і т. і. Для сфери послуг типовими формуваннями є виробництво фільмів у Голівуді, створення фінансових центрів у Лондоні та Нью-Йорку.

Найбільший вплив на економічний розвиток справляють кластери, що виникають у міру того, як поглиблюється і розширюється формування економіки знань у світовій і національних економіках. Окремі з них набули вже класичних форм і стали предметом наслідування. Широкого визнання набули такі кластерні утворення, як Силіконова долина у США; кластери мобільних телекомунікацій у Стокгольмі, Токіо і Гельсинкі.

В умовах економіки знань стає типовим створення міжнародних кластерів, що дає можливість реалізації конкурентних переваг, пов'язаних з інтернаціоналізацією виробництва. Їх моделі можна представити кластерами з біотехнології та наук про життя. Зокрема, це Біодолина на франко-німецько-швейцарському прикордонні⁴² і Медична долина Данії та Швеції⁴³. Щоправда, утворення з економіки знань досить складні до наслідування, про що свідчить невдала спроба створення аналогу Силіконової

⁴² Рекомендації щодо впровадження нових форм транскордонного співробітництва [Електронний ресурс] / кол. авторів за ред. д. е. н., проф. Н. А. Мікули. – Львів: Інститут регіональних досліджень НАН України. – С. 75–78. – Режим доступу: http://eep.org.ua/files/MR_NewForms.pdf.

⁴³ История о том, как Дания и Швеция Медиконовую долину строили [Електронний ресурс]. – 2012. – 15.10. – Режим доступу: <http://babansky.livejournal.com/4944.html>.

долини в російському Сколково. Розвиток кластерів з економіки знань, треба думати, потребує не стільки наслідування, скільки формувань, заснованих на принципово нових ідеях від організаційного до суто наукового характеру.

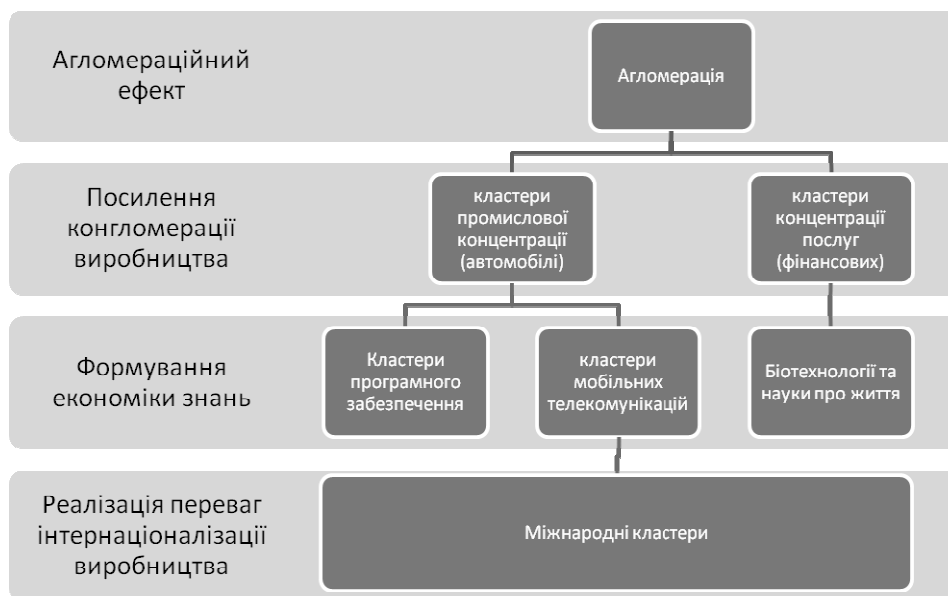


Рис. 16.4. Еволюція кластерів в рамках агломерації

Примітка. Розроблено автором на підставі аналізу: Бурмич О. С. Технологічна модернізація в європейській економіці : моногр. / О. С. Бурмич, О. Д. Лук'яненко, Є. Г. Панченко, В. І. Чужиков ; за наук. ред. В. І. Чужикова. – К. : КНЕУ, 2013.

Аналіз еволюції сучасних мережевих систем локальної організації виробництва відображає тенденцію зміни їх форм у бік забезпечення наповнення новим змістом, що відповідає поступу глобалізації. З огляду на поширення кластерних систем варто відзначити, що у світовому господарстві відбувається розвиток нових форм фрагментації, в рамках яких посилюються інтеграційні процеси. Спочатку вони охоплювали переважно групи національних економік і найчіткіше виявлялися у створенні Європейського Союзу, в якому зовнішньоекономічні зв'язки країн-членів орієнтовані переважно на партнерів по співробітництву. Проте кордони таких утворень також доволі масштабні і потребують доповнення локальними інтеграційними об'єднаннями через те, що в системі економічних відносин не можна одночасно співпрацювати з усім світом, через неможливість досягнення глобального збігу інтересів з приводу виробництва і реалізації товарів і послуг.

Використання переваг відкритості національних економік ставить перед компаніями умови, за яких вони обирають для свого розміщення місце, де існує краще бізнес-середовище. Чим більший рівень відкритості глобальних ринків, тим вища ймовірність того, що ресурси надходять у більш привабливі регіони, стимулюючи формування локальної спеціалізації і створення кластерів. Останні, стаючи конкурентоспроможними, мотивують створення нових кластерів через формування потреб в отриманні додаткових послуг або виникнення нових ніш для локальних виробничих систем.

Варто зазначити, що у багатьох країнах кластерна політика формувалася на регіональному рівні раніше від національного. Так, у Німеччині такі землі, як Баден-Вюртемберг, Баварія, Північний Рейн-Вестфалія започаткували програми зі створення мереж, що об'єднували науку і бізнес, ще у 80-ті роки. Натомість федеральний уряд ініціював перші програми у середині 90-х років⁴⁴. Це свідчить про те, що за наявності сильних регіонів у економічному й адміністративному аспектах, якими є землі Німеччини, «пусковим двигуном» розвитку на важливих напрямках можуть бути регіони, а не центр.

Буде помилкою, якщо курс на децентралізацію зводиться лише до сфери формування державного і регіональних бюджетів. Очевидно, що радикальні економічні реформи, які на часі, повинні відтворити нову стратегію розвитку на тривалий час з ухилом на підвищення ролі регіонів та їх

⁴⁴ Cluster policy in Europe. A brief summary of cluster policies in 31 European countries, 2008, P. 17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.clusterobservatory.eu/system/modules/com.gridnine.opencms.modules.eco/providers/getpdf.jsp?uid=100146>; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of Regions. Europe 2020 Flagship Initiative Innovation Union. SEC(2010) 1161. Brussels, 6.10.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/innovation-union-communication_en.pdf#view=fit&pagemode=none.

відповідальності за соціально-економічні результати. За таких умов кластеризація має стати важливою формою нової регіональної політики України.

Сприяння розвитку кластерних ініціатив у системі регіональної політики України може базуватися на значному досвіді Франції, де були розроблені й ефективно використанні різні підходи. Вони впроваджувалися з обережністю, поступово, усвідомлюючи ризики та застосовуючи фінансові важелі. Включення держави у кластерну політику значною мірою пов'язувалося з виникненням потреб у фінансуванні конкретних спільних проектів учасників ринку. Як правило, воно обмежувалося стимулюванням процесів самоорганізації і формування кластерів в економіці регіонів. Це можна проілюструвати на прикладі програм з підтримки кластерів у Франції, що в термінології економістів цієї країни визначалися як локальні виробничі системи («local productive system»). Названі програми надавали можливість отримання субсидій у середньому в сумі 37,5 тис. євро на кластер. Умови фінансової підтримки були відносно м'які: формування кластерної організації, що об'єднувала її засновників⁴⁵. Отримані кошти могли витрачатися на доволі широкий перелік витрат, у тому числі на створення бренда; підтримку експорту; самоорганізацію підприємств, університетів і місцевих влад; запозичення досвіду для реалізації у подальшому масштабніших програм.

Впроваджуючи ті чи інші програми державної підтримки кластерів, важливо не упустити момент їхнього морального старіння. Так, у Франції зазначені вище підходи у державній підтримці локальних виробничих систем сприяли їх поширенню. Однак не завжди кінцеві результати у взаємодії держави і бізнесу мали суттєвий вплив на посилення міжнародної конкурентоспроможності. Через це у 2006–2008 рр. програму розвитку локальних виробничих систем змінила нова програма «Competitiveness clusters» («конкурентоспроможні кластери»), фонд якої становив 1,5 млрд. євро, що значно розширювало діапазон підтримки кластерних ініціатив. З неї здійснювалося фінансування конкретних програм кластерів, що вже були сформовані і засвідчували свою ефективність.

Сильні кластери, маючи регіональне місце розташування, розповсюдили свою діяльність на глобальний економічний простір через залучення персоналу, технологій і інвестицій. Вони кооперувалися з іншими кластерами, що забезпечувало додаткові внески до глобальних ланцюжків створення вартості, і успішно виходили на зарубіжні ринки. Зрештою, відбувалося поглиблення спеціалізації у локальних просторах. У разі ж повільного включення регіону в цей процес зростають не лише ризики його відставання в економічному і соціальному розвитку, а й виникнення депресивного стану.

Оцінюючи розвиток кластерних систем у розвинутих країнах, варто зазначити, що вони, з одного боку, сприяли економічному розвитку з огляду на глобальні умови останніх десятиліть, а з іншого – вимагали адаптації до нових завдань 20-их років XXI ст. Серед них, як засвідчили статистичні дослідження Т. Баль-Вожняк, кластери не забезпечили значного руху вперед у контексті інноваційності, особливо в нових державах – членах ЄС⁴⁶. Існує гіпотеза, що у переході від мережевої економіки, заснованої на ресурсах, до економіки знань провідну роль відіграє фактор інноваційності кластерів. Інакше кажучи, інноваційні кластери можна розглядати як вирішальну основу формування економіки знань.

Метою нинішньої стратегії Європа-2020 стало зростання економічної потужності Європейського Союзу і рівня заможності його громадян. «Наші зусилля мають бути більше сфокусованими на розвиток конкурентності ЄС, продуктивності, потенціалу до зростання та економічного зближення. Нова стратегія концентрується на головних сферах, щодо яких потрібно діяти: знання та інновації, більш стала економіка, вища зайнятість та соціальне залучення»⁴⁷, йдеться у висновках Європейської Ради.

З метою підтримки високих життєвих стандартів та їх подальшого покращення Європа розпочала пошук нових організаційних форм для кластерів, що забезпечуватимуть прогрес у сфері інновацій. Ці нові форми потрібні Європі, яка має стати продуктивнішою у генеруванні нових ідей, щоб скоротити відставання від США і країн Азії у інноваційному розвитку. Відтак, європейські кластери розвиваються у напрямку трансформації в потужні каталізатори цього процесу, функціонуючи як пов'язані один з другим територіальні центри.

Сучасні погляди на роль кластерів, сформульовані у «Європейському меморандумі щодо кластерів», полягають у тому, що вони є «регіональними центрами концентрації спеціалізованих компаній, пов'язаних між собою численними каналами, що створюють сприятливе середовище для інновацій. Вони роблять можливим «відкриті інновації», тобто створення і вдосконалення нових ідей у мережі, що складається з компаній і організацій, які співробітничать між собою. Ці групи компаній і організацій

⁴⁵ Martin P. Public support to clusters: A firm level study of French «Local productive systems» [Електронний ресурс] / P. Martin, T. Mayer, F. Mayneris // Mimeographed, University of Paris I. – 2010. – P. 4. – Режим доступу : <http://perso.uclouvain.be/florian.mayneris/rsue.pdf>.

⁴⁶ Баль-Вожняк Т. Економічні мережі як ефективні механізми координації інноваційної діяльності / Тереза Баль-Вожняк // Журнал європейської економіки.

⁴⁷ Європейська Рада схвалила стратегію Європа-2020 // Євробюлетень. – 2010. – № 4.

сприяють усуненню перешкод для перетворення нових ідей у нові продукти і отримання максимальної вигоди від глобалізації»⁴⁸.

Узагальнення сучасної практики кластеризації у розвинених країнах, що виконані вище, дає можливість представити класифікацію кластерних форм організації виробництва з огляду на територіальні, еволюційні, організаційні і якісні параметри (рис. 16.5). За територіальною ознакою кластери розвиваються як локальні, міжтериторіальні і міжнародні. В еволюційному аспекті варто розрізняти потенційні, виникаючі, *vannable* (заплітаючи мережу), неформальні, формальні, зрілі, сильні, конкурентні. В організаційному сенсі кластери можна класифікувати на виробничі, секторальні, інноваційно-індустріальні. За критерієм сталості і рівня досягнень кластерам може присвоюватися категорія зірковості аналогічно готелям: три зірки, дві зірки і одна зірка.

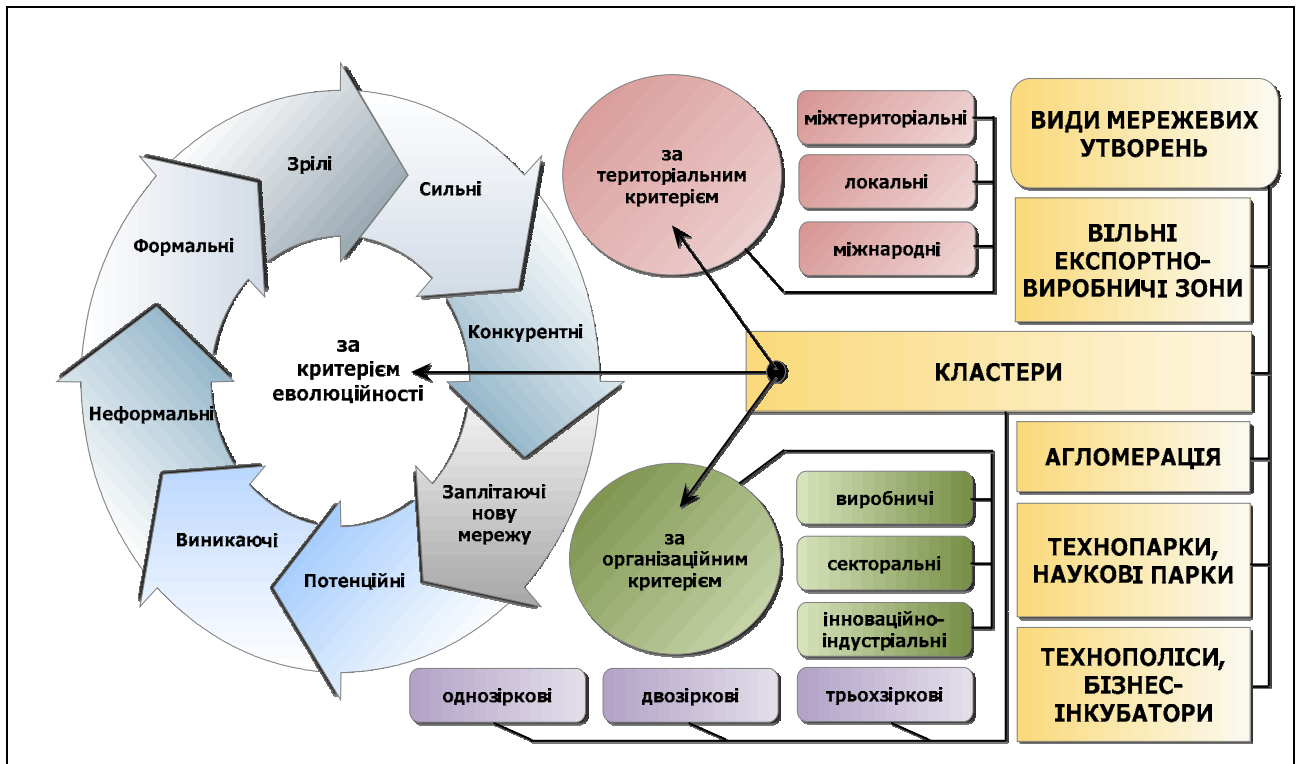


Рис. 16.5. Класифікація кластерних форм організації виробництва та їх місце у мережеских територіальних утвореннях

Примітка. Авторська розробка з використанням: Бурмич О. С. Технологічна модернізація в європейській економіці : моногр. / О. С. Бурмич, О. Д. Лук'яненко, Є. Г. Панченко, В. І. Чужиков ; за наук. ред. В. І. Чужикова. – К. : КНЕУ, 2013; Соколенко С. І. Кластери в глобальній економіці / Сергій Соколенко. – К. : Логос, 2004; TACTICS (2012). Where the cluster winds are blowing in Europe [Електронний ресурс]. – Brussel : European Commission. – Режим доступу : <http://abclusters.org/wp-content/uploads/2013/12/Where-the-cluster-winds-are-blowing>.

16.3. Співпраця європейських та українських кластерів з органами публічного управління

Кластерна форма організації бізнесу нині привертає особливу увагу різних інституцій постсоціалістичних країн. Їм надають великого значення як підприємства, так і державні органи різних рівнів та освітні і наукові установи. Це пов'язано з тим, що завдяки входженню до кластерних виробничих об'єднань суб'єкти підприємництва мають можливість формувати ефективні ланцюжки створення вартості, які самотужки неможливо забезпечити.

У системі кластерної організації виробництва розвивається комплекс взаємопов'язаних понять і визначень. Їх завданням є відображення процесів ускладнення економічних відносин і взаємозалежностей

⁴⁸ The European Cluster Memorandum. Promoting European Innovation through Clusters: An Agenda for Policy Action. Prepared by The High Level Advisory Group on Clusters, chaired by Senator Pierre Laffitte [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vinnova.se/upload/dokument/VINNOVA_gemensam/Kalender/2008/Klusterkonferens_jan08/European%20Cluster%20Memorandum%20Final.pdf.

суб'єктів підприємництва, а також розширення просторової організації створення і реалізації товару чи надання послуг. Понятійний апарат кластерних форм має показувати також процеси співпраці та інтеграції підприємств у рамках галузі, регіональної і національної економік та на міжнародному рівні.

До фундаментальних понять, що покладаються в основу кластерних систем, належать насамперед мережі і ланцюги вартості. Мережі є багатомірними ринковими зв'язками певної групи організаційних утворень, які включають економічний, організаційний і соціальний рівні. Економічна складова мережі полягає в об'єднанні незалежних юридичних осіб, які мають спільну мету, отримуючи власні вигоди. Всі учасники мережі не перебувають у ієрархічній залежності і не обмежуються одноразовими, хай навіть дуже вигідними угодами.

Соціальна структура мереж належить до людського фактору. Їх носіями є працівники підприємств, насамперед підприємці і менеджери, які, прагнучи досягнути спільної мети, пов'язують себе формальними і неформальними відносинами з урахуванням своїх бізнесових і функціональних позицій. Мережа на соціальному рівні посилює результативність економічної поведінки суб'єктів підприємництва завдяки неформальній інтеграції індивідуумів у структури інших підприємств мережі, доступу до їхньої інформації, отриманню фінансової підтримки, обміну знаннями і досвідом. На такій платформі формуються нові соціальні норми, що в своїй основі мають довіру. Цей ефект включеності та укорінення М. Грановеттер визначив англійським словом *embeddedness*⁴⁹. У своїй концепції він, можна сказати, ігнорує положення дилеми впливу соціальних відносин на поведінку індивідуумів та інституції загалом. На його погляд, хоча більшість класичних та неокласичних економічних теорій вважають, що раціональна, егоїстична поведінка мінімальною мірою залежить від соціального впливу, наявність ефекту укоріненості свідчить про інше: поведінка та інституції настільки пов'язані з існуючими соціальними відносинами, що вважати їх незалежними неприпустимо⁵⁰.

Розвиваючи зміст аргументу укоріненості, варто зазначити, що він невіддільно пов'язаний з довірою між учасниками кластерного об'єднання, рівень якого є особливо важливим у ділових відносинах. Тому менеджмент кластера не повинен обмежуватися стандартним економічним аналізом, який ігнорує наявність особистісних відносин між суб'єктами підприємництва і орієнтується на кінцеві результати діяльності. Проте останні можуть суттєво змінюватися у разі відсутності співпраці на умовах довіри, тобто моральності і чесності в особистих відносинах, що ґрунтуються на іміджі і довготривалій спільній діяльності. Отже, у гносеологічному сенсі є підстави стверджувати, що у соціальній структурі мереж «виробляється» довіра для формування і функціонування економічних відносин між учасниками кластерної організації. Водночас має бути передбачений і страховий механізм убезпечення від допущення «браку» у цьому виробництві, а саме: від переростання виробництва довіри у свою протилежність – нечесність і підступність, коли деякі партнери можуть зловживати довірливістю компаньонів.

В організаційному сенсі мережа характеризується об'єднанням певної кількості організацій, що включилися у довгострокову співпрацю з метою досягнення конкурентних переваг за межами мережі на основі досягнення більшої гнучкості й адаптованості до мінливих умов ринку. Організаційна мережа утворює органічну єдність із соціальною, формуючи нову бізнесову і позабізнесову культуру, що включає загальну місію, спільну систему цінностей, взаємну довіру, неформальних лідерів, внутрішню структуру і творчу співпрацю.

З поняттям мережі безпосередньо пов'язане поняття кластера, яке є розвиненою формою мереж. В економіці його прийнято визначати як групу тісно співпрацюючих в одному секторі компаній, які знаходяться у географічній близькості. Формуючи інтегральний ланцюг вартості, кластери мають конкурентні переваги завдяки створенню синергічного ресурсу. Кластери включають виробничі підприємства різних галузей, спеціалізованих постачальників, субпідрядників, установи освіти і науки, органи стандартизації і промислові асоціації. Між мережею і кластером існує певна різниця, яка представлена у табл. 16.1.

Загально визнано, що поняття кластера введене до економічної теорії М. Портером, який писав, що «кластер – це сконцентровані за географічною ознакою групи взаємопов'язаних компаній, спеціалізованих постачальників, постачальників послуг, фірм у відповідних галузях, а також пов'язаних з їхньою діяльністю організацій (наприклад, університетів, агентств із стандартизації, а також торгових об'єднань) у визначених галузях, які конкурують, проте разом з тим і здійснюють спільну роботу»⁵¹. Зрозуміло, що за минулі десятиліття у світовій економіці відбулися суттєві зміни у глобальному економічному середовищі. Це призвело і до змін у кластерній організації. Вони нерідко мають загальнонаціональні кордони, охоплюючи десятки тисяч підприємств (наприклад, у Індії та Китаї), або навіть включають підприємства різних держав.

⁴⁹ Granovetter M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness / M. Granovetter // American journal of Sociology. – 1985. – Vol. 91, № 3. – P. 481–510.

⁵⁰ Там само. – P. 481–482.

⁵¹ Портер М. Конкуренция / М. Портер. – М. : Издат. дом «Вильямс», 2003.

Різниця між мережею і кластером

Фактор	Види об'єднань	
	Мережа	Кластер
Членство	Відкрите, часто короткотермінове	Відкрите, довготермінове
Кордони	Не визначені	Чітко визначені
Домінуючий характер відносин між суб'єктами	Співробітництво	Співробітництво і конкуренція. Діяльність як єдине ціле на ринку.
Природа угоди між організаціями	Загалом неформальна	Загалом формальна
Додана вартість	Здебільшого внутрішні переваги для індивідуальних учасників мережі	Зовнішні переваги для кластера загалом і переваги для окремих його учасників
Спільні цілі	Переваги для бізнесу, часто спеціальної природи	Стратегічні переваги
Географічна близькість	Незначна	Необхідна

Джерело: Tworzenie wartości w klastrze [Електронний ресурс]. – Warszawa : Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2012. – S. 16. – Режим доступу : http://www.pi.gov.pl/PARPFfiles/file/klastry/Polskie_klastry/Publikacje/Tworzenie_wartosci_w_klastrze.pdf.

Великий діапазон підприємств і організацій, що входять до кластера, їх міжгалузева варіація та національні особливості потребують глибокого наукового обґрунтування створення і функціонування таких об'єднань. Воно має охоплювати, перш за все, питання стратегії і координації діяльності, маркетингу, логістики, людського капіталу. Розвиток кластера має здійснюватися відповідно до 12 критеріїв: можливості з дослідження і розвитку; кваліфікація робочої сили; розвиток трудового потенціалу; близькість постачальників; наявність капіталу; доступ до спеціалізованих послуг; відношення з постачальниками устаткування; наявність структур асоціативного типу; інтенсивність формування мереж; підприємницька енергія; інновації і навчання; колективне бачення і керівництво.

Розвиток кластерів у світі нині вважається ефективним напрямком формування інноваційної економіки. У країнах ЄС кластери визнані за актуальний напрямок розвитку європейського співробітництва. На початковому етапі їх створення особлива увага приділялася сільському господарству, текстильному виробництву, виготовленню офісного устаткування і виробництву засобів захисту навколишнього середовища. Пізніше кластерні форми організації підприємництва почали впроваджуватися в інших галузях. У Німеччині працюють 3 кращих світових лідерів, які отримали почесне звання «Силіконова долина ХХІ століття» – Мюнхен, Гамбург, Дрезден⁵². Певний досвід розвитку кластерних систем організації бізнесу накопичений і розвивається у постсоціалістичних країнах, включно з Україною. П'ять країн Вишеградської групи (Польща, Словенія, Словаччина, Угорщина, Чехія) розробили спеціальну програму кластеризації. До участі в ній долучаються сусідні країни, а саме: Болгарія, Румунія, Україна.

У розвитку кластерів важлива роль належить органам державної влади. Державна політика включає насамперед фінансову підтримку та участь у кадровому забезпеченні діяльності кластерів. Органи регіонального і муніципального управління вирішують питання сприяння розвитку кластерів у довгострокову регіональну стратегію інновацій, яка розробляється, як правило, до 2030 р. Проте в цих аспектах ще не накопичено достатньо ефективного досвіду. Так, як показують результати бенчмаркінгової оцінки Польського агентства розвитку підприємництва (PARP) за 10-тибальною шкалою, середнє значення показника «державна політика в галузі розвитку кластерів» становить лише 3,62, а значення бенчмаркінгу – 7,67⁵³. Якщо розкласти цей показник на його складові, найнижчі значення виокремлені у сфері урядової фінансової підтримки і допомоги у розвитку людського потенціалу. Симптоматично, що високі оцінки даються ефективності співпраці з органами державної влади і органами місцевого самоврядування.

Об'єднання кластерного типу потребують і отримують різні види сприяння з боку органів публічного управління, що відображається на оцінках ефективності співпраці з ними. Високого значення надають їй, як правило, ті кластери, які отримують суттєву фінансову підтримку з боку певних державних і загальноєвропейських фондів. Інші кластери розглядають співпрацю з органами державної влади в аспектах інформаційного і рекламного сприяння, що особливо підвищує роль органів місцевого самоврядування. Йдеться про розміщення інформації про кластери на веб-сайтах міста чи округу, запрошення представників

⁵² Руднева П. С. Опыт создания структурных кластеров в развитых странах [Електронний ресурс] / П. С. Руднева. – Режим доступу : http://crossborder.ucoz.com/publ/transgranichnye_klastery/transgranichnye_klastery/opyt_sozdaniya_strukturnykh_klastero_v_razvitykh_stranakh/6-1-0-7.

⁵³ Benchmarking klastrów w Polsce – 2010. Raport z badania [Електронний ресурс]. – Warszawa, 2010. – S. 133. – Режим доступу : http://www.pi.gov.pl/PARPFfiles/file/klastry/Benchmarking_klastrow/Benchmarking_klastrow_w_Polsce_2010.pdf.

кластерів на конференції та зустрічі іноземних делегацій, включення їх до складу делегацій, що виїждять за кордон. За польськими соціологічними дослідженнями 35% респондентів незадоволені інформаційною і рекламною діяльністю органів місцевого самоврядування, хоча 40% – цілком влаштовує така співпраця⁵⁴.

Щодо інформаційної співпраці з органами влади загальнонаціонального рівня, то вона часом відстає від потреб менеджерів кластерів. Державні структури часто проводять навчальні заходи із висвітлення значення і переваг кластерних структур, у чому на нинішньому етапі їх розвитку вже немає великої необхідності. Хоча поширення таких знань може бути корисним для працівників компаній – потенційних членів кластерів. Натомість, фахівці кластерів потребують своєчасного ознайомлення з актуальними документами правового характеру; підтримки в аналізі потенціалу кластера і розробки його стратегії, зокрема в аспектах розширення присутності на зарубіжних ринках; удосконалення відносин між учасниками кластера; налагодженню співпраці з науковими установами; оволодіння інструментами пошуку закордонних партнерів; допомоги у встановленні контактів з міжнародними асоціаціями.

Виникнення перших кластерів в Україні датується серединою 90-х років і пов'язано із створенням у Хмельницькій області асоціації «Поділля Перше» та будівельного кластера (1998 р.). Нині в країні функціонують туристичний, швейний, харчовий, риболовний, суднобудівельний, металургійний, гірничошахтний, нанотехнологічний, машинобудівельний (устаткування для вугільної і гірничо-видобувної промисловості), металосервісу та інші кластери. Започатковуються кластери практично у всіх регіонах. Певні успіхи у формуванні кластерних об'єднань досягнуті в АР Крим і Севастополі, Івано-Франківській, Запорізькій, Львівській, Рівненській, Полтавській, Сумській, Тернопільській, Харківській, Херсонській, Черкаській, Одеській і Миколаївській областях. У 2008 р. Міністерством економіки була розроблена Концепція створення кластерів в Україні. Популяризацією і впровадженням кластерних систем в Україні вже 15 років займається Міжнародна фундація сприяння ринку (МФСР, Київ). Проте якщо оцінювати наявні результати з позицій світового досвіду, то можна констатувати, що процес кластеризації регіональної економіки України знаходиться лише на початковому етапі. Сьогодні не стільки треба буде концентрувати зусилля на об'єднанні існуючих установ бізнесу, науки і влади, скільки на створенні структур, насамперед науково-дослідних, які спроможні будуть стати лідерами на ринку знань і навколо яких почнуть об'єднувати свої інтереси бізнес і органи влади.

Звичайно, регіональний розвиток України на основі кластерного підходу передбачає і використання традиційних методів: розробка стратегій кластеризації, ув'язка їх із щорічними і перспективними програмами економічного та соціального розвитку, визначення етапів перетворень, виокремлення світового досвіду, що потребує адаптації до національних умов. Концепція економічного розвитку має виходити з того, що світ пройшов кілька етапів кластеризації, зокрема створення галузевих і технологічних кластерів. Очевидно, для України не варто повторювати всі ці етапи. Оскільки еволюція кластерного підходу характеризується появою інноваційних кластерів, доцільно нині орієнтувати політику саме на створення таких кластерів, щоб не імітувати застарілий іноземний досвід.

Використання кластерних форм для цілей економічного розвитку у умовах України потребує суттєвого підвищення ролі малого і середнього бізнесу та відродження системи науково-дослідних і проектно-конструкторських організацій. Серед інших факторів, які значною мірою «лежать на поверхні», варто виокремити такі, як підвищення рівня довіри між суб'єктами економічної діяльності, розповсюдження культури інформаційної відкритості, задіяння досвіду управління на основі аутсорсингу, розширення мережі асоціативних структур, підвищення ролі довгострокового планування. Зрештою, треба зазначити, що політика кластеризації навряд чи може бути успішно реалізованою, якщо вона не впливатиме на підвищення життєвого рівня населення та посилення конкурентоспроможності бізнесу, який розміщується на території регіону.

16.4. Кластери та наукові парки як рухома сила становлення креативної економіки

Використання переваг відкритості національних економік ставить перед компаніями умови, за яких вони змушені обирати для розміщення своєї діяльності місця з кращим бізнес-середовищем. Чим більші глобальні ринки, тим вища ймовірність того, що матеріальні, фінансові й інтелектуальні ресурси надходять у привабливіші регіони, стимулюючи формування спеціалізації локального рівня і створення локальних об'єднань науково-виробничого спрямування, насамперед кластерів і наукових парків. Останні, набуваючи більшої вищої конкурентоспроможності, породжують нові об'єднання

⁵⁴ Benchmarking klastrów w Polsce – 2010. Raport z badania [Електронний ресурс]. – Warszawa, 2010. – S. 134. – Режим доступу : http://www.pi.gov.pl/PARPFfiles/file/klastry/Benchmarking_klastrów/Benchmarking_klastrów_w_Polsce_2010.pdf.

дочірнього характеру через потребу отримання додаткових послуг або надання послуг іншим спеціалізованим утворенням. Центри виробничої і науково-технічної діяльності можуть виникати з ініціативи учасників діючих об'єднань, які розвивають особисті наукові і виробничі ідеї та напрацювання.

Архетипним прикладом регіону, в якому породжуються сильні центри зростання у багатьох високотехнологічних областях, є Силіконова долина США. Високі результати отримані «передовими» європейськими кластерами, створеними на основі використання американського досвіду. Вони спеціалізуються на фінансових послугах (Лондон), вирощуванні квітів (Голландія), біологічній фармацевтиці (Данія і Швеція) та ін. Варто зазначити, що у багатьох країнах кластерна політика почала формуватися на регіональному рівні раніше за національну. Так, у Німеччині такі землі, як Баден-Вюртемберг, Баварія, Північна Рейн-Вестфалія започаткували програми зі створення мереж, що об'єднували науку і бізнес, ще у 80-ті роки. Натомість, федеральний уряд ініціював перші програми у середині 90-х років⁵⁵.

Включення держави у мережеву політику значною мірою пов'язано з виникненням потреб у фінансуванні спільних проєктів. Як правило, воно обмежувалося стимулюванням процесів самоорганізації і формування кластерів в економіці регіонів. Це можна проілюструвати на прикладі програм з підтримки локальних виробничих систем («local productive system» – LPS) у Франції, які орієнтувалися на розвиток. Вона надавала можливість отримання субсидій у середньому в сумі 37,5 тис. євро на LPS. Умови фінансової підтримки були відносно м'які: формування кластерної організації, що об'єднувала її засновників⁵⁶. Вони могли витратити кошти на досить широкий перелік витрат, у тому числі на створення бренду; підтримку експорту; самоорганізацію підприємств, університетів і місцевих влад; отримання досвіду для реалізації у подальшому масштабніших програм. У 2006–2008 рр. з огляду на успішність програм розвитку LPS їх змінила програма «Competitiveness clusters», фонд якої становив 1,5 млрд. євро, що розширювало діапазон підтримки кластерних ініціатив. З неї здійснювалося фінансування конкретних програм кластерів, що вже були сформовані і засвідчили свою ефективність.

Сильні кластери, маючи регіональне місце розташування, розповсюдили свою діяльність на глобальний економічний простір в аспектах залучення персоналу, технологій і інвестицій. Для них є притаманним обслуговування світових ринків і кооперація з іншими регіональними кластерами, що забезпечують додаткові внески до глобальних ланцюжків створення вартості. Зрештою, відбувається поглиблення спеціалізації у локальних просторах. У разі ж повільного включення в цей процес зростають ризики відставання регіону в економічному і соціальному розвитку та формування депресивного стану.

Оцінюючи розвиток кластерних систем у розвинутих країнах, треба зазначити, що вони, з одного боку, сприяли економічному розвитку з огляду на глобальні умови останніх десятиліть, а з іншого – потребували адаптації до завдань, що постали у XXI ст. Проте міжнародні статистичні дослідження Т. Баль-Вожняк не підтвердили значного руху вперед у контексті інноваційності, особливо в нових державах – членах ЄС⁵⁷. Існує гіпотеза щодо більшого впливу інноваційності на скорочення розриву рівня розвитку шляхом зниження вигоди від інтенсифікації перехідних процесів мережевої економіки, що базується на ресурсах, до економіки, що базується на знаннях.

Метою стратегії Європа-2020 стало зростання економічної потужності ЄС і рівня заможності його громадян. «Наші зусилля мають бути більше сфокусованими заможності його громадян. Наші зусилля мають бути більше сфокусованими на розвиток конкурентоспроможності ЄС, продуктивності, потенціалу до зростання та економічного зближення. Нова стратегія концентрується на ключових сферах, щодо яких потрібно діяти: знання та інновації, більш стала економіка, вища зайнятість та соціальне залучення»⁵⁸, – йдеться у висновках Європейської Ради.

З метою підтримки високих життєвих стандартів та їх подальшого покращення Європа розпочала пошук нових організаційних форм для LPS, які забезпечуватимуть прогрес у сфері інновацій. Це означає виконання ЄС вимоги підвищення продуктивності у генеруванні нових ідей, щоб скоротити відставання від США і країн Азії в інноваційному розвитку. Відтак європейські кластери розвиваються у напрямку трансформації в потужні каталізатори цього процесу, функціонуючи як пов'язані один з одним територіальні центри.

⁵⁵ Cluster policy in Europe. A brief summary of cluster policies in 31 European countries, 2008, P. 17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.clusterobservatory.eu/system/modules/com.gridnine.opencms.modules.eco/providers/getpdf.jsp?uid=100146>].

⁵⁶ Martin P. Public support to clusters: A firm level study of French «Local productive systems» [Електронний ресурс] / P. Martin, T. Mayer, F. Mayneris // Mimeographed, University of Paris I. – 2010. – P. 4. – Режим доступу: <http://perso.uclouvain.be/florian.mayneris/rsue.pdf>.

⁵⁷ Баль-Вожняк Т. Економічні мережі як ефективні механізми координації інноваційної діяльності [Електронний ресурс] / Тереза Баль-Вожняк // Міжнародна економічна політика. – 2011. – № 12–13. – С. 152.

⁵⁸ Європейська Рада схвалила стратегію Європа-2020 // Євробулетень. – 2010. – № 4. – С. 16.

Сучасні погляди на роль кластерів, сформульовані у «Європейському меморандумі щодо кластерів», полягають у тому, що це є «регіональні центри концентрації і спеціалізованих компаній, пов'язані один з другим численними каналами, що створюють сприятливе середовище для інновацій. Вони роблять можливим «відкриті інновації», тобто створення і вдосконалення нових ідей у мережі, що складається з компаній і організацій, які співпрацюють між собою. Ці групи компаній і організацій сприяють усуненню перешкод для перетворення нових ідей у нові продукти і отримання максимальної вигоди від глобалізації»⁵⁹.

В планах розвитку до 2020 р., що розроблені ЄС і більшістю країн, які охоплюються «Європейською політикою сусідства», визначається перехід до інноваційної економіки. У реалізації цієї мети важливе значення мають наукові парки. В Україні їх створення і діяльність здійснюється відповідно до Закону України «Про наукові парки» від 25 червня 2009 року № 1563-VI⁶⁰. Науковим парком вважається юридична особа, що створюється з ініціативи вищого навчального закладу та/або наукової установи шляхом об'єднання внесків засновників для організації, координації, контролю процесу розроблення і виконання проектів наукового парку. Його партнерами можуть бути суб'єкти господарювання, які повинні для цього укласти відповідний договір. Пріоритетними напрямками наукового парку мають бути економічно і соціально зумовлені наукові, науково-технічні та інноваційні види діяльності, що відповідають меті його створення, галузевому профілю засновника, враховують потреби регіону та узгоджуються із законами «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» і «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні».

Дослідження проблем розвитку наукових парків здійснюються багатьма українськими і зарубіжними науковцями. Серед них В. Андріянов (теоретичні основи наукових парків)⁶¹; М. М. Иванов, С. Р. Колупаєв (методи управління наукою та нововведеннями в США)⁶²; А. Каратаєв (функціонування наукових парків у розвинених капіталістичних державах)⁶³; В. К. Васенко (світовий досвід функціонування та стратегія розвитку вільних економічних зон в Україні)⁶⁴; В. І. Ляшенко, А. І. Землянкін, І. Ю. Підоричева, Т. Ф. Бережна (інфраструктура наукових парків)⁶⁵; О. А. Мазур (світовий та український досвід функціонування технологічних парків)⁶⁶; Г. П. Петришин і С. Б. Солан (функціонально-технічні та територіально-просторові напрями розвитку); В. Семиноженко (технопарки та досвід формування інноваційної економіки)⁶⁷; Д. В. Табачник (світовий та український досвід функціонування технологічних парків)⁶⁸ та інші. Однак практика створення наукових парків ще не набула доволі широкого розповсюдження, хоча певний досвід вже накопичено, що дає підстави для подальшого створення їх мережі.

На практиці наукові парки мають різні назви, зокрема науково-технологічний парк і технопарк, хоча їхня суть однакова і полягає у створенні науково-виробничого комплексу, що інтегрує дослідницький центр і прилеглу до нього виробничу зону, де на орендних чи інших умовах розташовані наукоємні фірми. Важливою складовою наукового парку є освітні структури, які забезпечують їх кадрові потреби та підключають до здійснення науково-виробничих функцій студентів та професорсько-викладацький персонал ВНЗ (рис. 16.6).

Перший науковий парк «Київська політехніка» був створений на базі Національного технічного університету «Київський політехнічний інститут» відповідно Закону України № 523-V від 22.12.2006 р. «Про Науковий парк «Київська політехніка» з метою організації масової інноваційної діяльності, спрямованої на інтенсифікацію процесів розроблення, виробництва та впровадження високотехнологічної продукції на внутрішньому та зовнішньому ринках, підвищення надходжень до державного та місцевих бюджетів, прискорення інноваційного розвитку економіки України. Цей закон мав практично пілотне значення для формування нормативних правил і основних засад діяльності наукових парків.

⁵⁹ The European Cluster Memorandum. Promoting European Innovation through Clusters: An Agenda for Policy Action. Prepared by The High Level Advisory Group on Clusters, chaired by Senator Pierre Laffitte [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vinnova.se/upload/dokument/VINNOVA_gemensam/Kalender/2008/Klusterkonferens_jan08/European%20Cluster%20Memorandum%20Final.pdf.

⁶⁰ Закон України «Про наукові парки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1563-17>

⁶¹ Андріянов В. Научные парки. Юго-восточный вариант / В. Андріянов // Внешняя торговля. – 1990. – № 9. – С. 33–35.

⁶² Иванов М. М. США: Управление наукой и нововведениями / М. М. Иванов, С. Р. Колупаєв. – М.: Наука, 1990. – 231 с.

⁶³ Каратаєв А. Научные парки развитых капиталистических стран / А. Каратаєв // Внешняя торговля. – 1990. – № 9. – С. 13–15.

⁶⁴ Васенко В. К. Вільні економічні зони: стратегія розвитку: моногр. / В. К. Васенко. – Суми: Довкілля, 2004. – 348 с.

⁶⁵ Ляшенко В. І. Перспективи розвитку наукових парків як елементів інфраструктури малого інноваційного підприємництва в Україні / В. І. Ляшенко, А. І. Землянкін, І. Ю. Підоричева, Т. Ф. Бережна // Вісник економічної науки України. – 2012. – С. 89–109.

⁶⁶ Мазур О. А. Технологічні парки. Світовий та український досвід / О. А. Мазур, В. С. Шовкалюк. – К.: Прок-бізнес, 2009. – 70 с.

⁶⁷ Семиноженко В. Технологічні парки в Україні: перший досвід формування інноваційної економіки / В. Семиноженко // Економіка України. – 2004. – № 1. – С. 6.

⁶⁸ Технологічні парки. Світовий та український досвід / за ред. Д. В. Табачника. – К.: Вид-во Тп ІЕЗ, 2004. – 48 с.



Рис. 16.6. Територіально-функціональна структура наукового парку

Створення наукового парку «Київська політехніка» забезпечило залучення 55 іноземних та українських високотехнологічних компаній, близько сотні наукових груп і лабораторій КПІ, що створюють для них потік конкурентоспроможних ноу-хау, понад 20 інженерних факультетів, які готують для компаній високоякісний персонал, кілька венчурних та інвестиційних фондів, які в разі необхідності виступають інвесторами окремих стартап-проектів. До роботи наукового парку залучається дедалі більше студентів, які не лише працюють у його компаніях, а й створюють у структурі бізнес-інкубатора парку власні маленькі компанії для виведення на ринок своїх винаходів і проектів⁶⁹.

Протягом 2005–2010 рр. учасники технопарку «Київська політехніка» вивели на ринок понад 150 нових продуктів і технологій. Серед доробок парку комплекс засобів обчислювальної техніки, що забезпечують користувача від побічного електромагнітного випромінювання; стратегічне планування та системне управління сталим розвитком мегаполісів України; енергоефективний екобудинок з комплексним використанням відновлюваних і нетрадиційних джерел енергії; технологія виробництва нових дієтичних продуктів харчування оздоровчої та профілактичної дії; мікросупутник; технології маловитратного виробництва титану.

Організація і діяльність парку здійснюється відповідно до трьох основних елементів моделі «потрійної спіралі» (triple helix), розробленої у 1996 р. професором Стенфордського і Единбурзького університетів Генрі Іцковцем, яка включає університети, бізнес і державу⁷⁰. Щодо наукового парку «Київська політехніка», то активно працюють лише два учасники: університет і виробничий сектор (американські компанії Netcracker, USPolytech, EPAMSystems; «Європейський інститут інноваційних технологій» (Лондон), німецький науковий центр «Євроцентрум»; українські компанії – група DF, «Датагруп», «Технології природи», «ЮАвіа», херсонське підприємство «Судмаш», концерн «Укрпожсервіс», Київське підприємство «Меридіан» та інші). Держава практично не цікавиться досвідом роботи першого наукового парку країни, хоча вона могла б робити замовлення на створення високих технологій для критично важливих сфер: ресурсо-, енергозбереження, біотехнологій для харчового і аграрного секторів промисловості, інформаційних систем для ефективнішого управління різними ланками суспільства тощо. Така політика забезпечила б зниження високотехнологічного імпорту в Україну за цими напрямками.

Мережа наукових парків нині в Україні розширилася, проте їх вплив на формування інноваційної економіки ще неможливо здійснити. Щоб відслідковувати процеси функціонування наукових парків, доцільно виокремити їхню мережу. У науковій літературі описуються такі наукові парки⁷¹:

- «Аерокосмічні інноваційні технології», що створені у 2010 р. в рамках проекту ЄС «Підтримка наукоємних та інноваційних підприємств та трансферу технологій в Україні» на базі Національного авіаційного університету (м. Київ);
- «Київський університет ім. Т. Шевченка», що створений наприкінці 2010 р. науковими установами НАН України (Інститутом археології, Інститутом біоорганічної хімії та нафтохімії, Інститутом біохімії ім. О. В. Палладіна, Інститутом геохімії, мінералогії та рудоутворення ім. М. П. Семенкова, Інститутом електрозварювання ім. Є. О. Патона, Інститутом історії України, Інститутом металофізики

⁶⁹ Дослідницькі університети як центри інноваційного розвитку країни [Електронний ресурс] / Інтерв'ю ректора Національного технічного університету «Київський політехнічний інститут» журналісту газети «Дзеркало тижня» // Дзеркало тижня. – 2011. – № 2. – Режим доступу : <http://www.dt.ua/articles/73711#article>.

⁷⁰ Дежина І. Г. Государство, наука и бизнес в инновационной системе России / И. Г. Дежина, В. В. Киселева. – М. : Институт экономики переходного периода, 2007. – 184 с.

⁷¹ Ляшенко В. І. Перспективи розвитку наукових парків як елементів інфраструктури малого інноваційного підприємництва в Україні / В. І. Ляшенко, А. І. Землянкін, І. Ю. Підричєва, Т. Ф. Бережна // Вісник економічної науки України. – 2012. – С. 104–105.

ім. Г. В. Курдюмова, Інститутом мікробіології та вірусології ім. Д. К. Заболотного, Інститутом органічної хімії, Інститутом прикладної фізики, Інститутом проблем матеріалознавства ім. І. М. Францевича, Інститутом проблем реєстрації інформації, Інститутом теоретичної фізики ім. М. М. Боголюбова) і вищими навчальними закладами IV рівня акредитації (Київським національним університетом імені Тараса Шевченка, Національним університетом харчових технологій);

- «АГРОЕКО», що створений на базі Інституту агроєкології і економіки природокористування Національної академії аграрних наук України (ІАЕП НААН України) за участю Інституту агроєкології і економіки природокористування НААН України, Інституту цукрових буряків та енергетичних культур НААН України, Інституту гідротехніки та меліорації НААН України, національного наукового центру «Інститут землеробства» НААН України, національного наукового центру «Інститут механізації та електрифікації сільського господарства» НААН України, Інституту сільськогосподарської мікробіології НААН України, національного наукового центру «Інститут аграрної економіки» НААН України, Дарницького центру сприяння інвестиціям, інноваціям та високим технологіям, Київської обласної державної адміністрації, Національного університету біоресурсів і природокористування України.

Варто зазначити, що вживання різних термінів у процесах створення і функціонування наукових парків може призводити до ускладнення їх функціонування у правовому аспекті. Зокрема, деякі технопарки не можуть використати пільги, які надаються фізичним особам, що задіяні в об'єднаннях, які мають статус наукових парків⁷². Серед них такі технопарки: «Київська політехніка»; «Текстиль», базою якого є Херсонський національний технічний університет; «Агротехнопарк» Національного університету харчових технологій і «Яворів» Національного університету «Львівська політехніка».

Динамічний розвиток технопарків у ЄС спонукав до ширшого вивчення кращого досвіду їх функціонування. Заслугує на увагу досвід Польщі, у якій завдяки отриманню підтримки структурних фондів ЄС у рамках оперативних програм з 2004 р. розпочалася тенденція динамічного розвитку технопарків. З огляду на неоднорідність і неоднозначність цих процесів здійснювалося вивчення групи технопарків консорціумом компаній F5 Konsalting Sp. z o.o. на замовлення Польської агенції розвитку підприємництва за тематикою та Польської торговельно-промислової палати високих технологій (Polska Izba Gospodarcza Zaawansowanych Technologii) «Організація і проведення бенчмаркінгу технопарків у Польщі»⁷³. На проведення бенчмаркінгу було отримано згоду 18-ти технопарків, один з яких після ознайомлення з проектними інформаційними рамками відмовся від участі у дослідженні.

Завдяки дослідженню стало можливим сформулювати рекомендації базового характеру. Польський досвід свідчить про необхідність підвищення ефективності і продуктивності наявних активів шляхом збільшення кількості і якості послуг та раціоналізації витрат. Сфера контактів технопарків дозволяє збільшити співробітництво з підприємствами, науковими закладами і фінансовими організаціями і на цій основі отримувати додаткову кількість патентів та інноваційних впроваджень, а також розвинути матеріальні і нематеріальні ресурси. Бенчмаркінг засвідчив доцільність рішучого збільшення фірм спин-офф («відбрунькованих» фірм – нових підприємств, що утворилися в ході набуття самостійності працівником/працівниками материнського підприємства або наукової організації) і стартап (щойно засноване студентами або випускниками навчального закладу академічне підприємство). За оцінками дослідників, резиденти недостатньою мірою для свого розвитку залучають інвестиції типу венчурний і посівний капітал. «Вузьким місцем» польської економіки є мала кількість патентів і торгових марок, які охороняються законом.

Розвиток партнерського маркетингу має значні перспективи з огляду на формування економіки знань. ЄС виступив з ініціативою створення єдиного освітнього і наукового простору в Європі. У 1995 р. Європейська Комісія заснувала мережу Інноваційних релей центрів (Innovation Relay Centres – IRC), метою яких є створення європейської платформи для стимулювання міжнародних трансферів технологій та надання послуг в інноваційній сфері. Організації подібного типу вже існують і в Україні. Зокрема, створенні декілька центрів трансферу технологій, в тому числі на базі концерну «Наука» та при національних технічних університетах. Крім того, функціонує Українська мережа трансферу технологій та Національна мережа трансферу технологій, яка побудована відповідно до методології та моделі Європейської мережі «релей-центрів»⁷⁴. Нині назріла потреба проведення бенчмаркінгових аналізів функціонування центрів трансферу технологій і розробки рекомендацій, орієнтованих на сприяння розвитку і використання інноваційних розробок.

⁷² Немець Л. До питання функціонування технопарків у світі і в Україні / Людмила Немець, Надія Грищенко // Часопис соціально-економічної географії. – 2010. – № 8. – С. 62.

⁷³ Бенчмаркінг технопарків в Польщі. Общій отчёт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pi.gov.pl/PARPFFiles/file/OIB/Benchmarking_parkow/Benchmarking_of_TP_Report_vRussian.pdf.

⁷⁴ Національна мережа трансферу технологій. Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ntnn.org.ua/?idm=1&lng=1>.

НАПРЯМИ ФОРМУВАННЯ ІННОВАЦІЙНИХ РЕГІОНАЛЬНИХ КЛАСТЕРІВ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНА

17.1. Формування кластерної політики регіонів

Як уже було зазначено у попередніх розділах монографії, розвиток регіонів насамперед орієнтується на ресурси самого регіону, в цьому контексті важливим може бути дослідження кластерних форм організації виробництва, що набули значного поширення зокрема у Європі. Як відомо, кластерна політика переважно орієнтується на розвиток дрібних і середніх підприємств, тому що саме вони дають можливість вирішувати питання зайнятості, залучати до інноваційної діяльності великі маси працівників, що активізує розвиток регіону загалом.

У країнах з розвинутою економікою частка зайнятих на таких підприємствах становить 50–70%, а частка у ВВП – 50–60%¹. Саме на базі таких підприємств створюються виробничі системи кластерного типу, що дають можливість використати традиційні переваги малого бізнесу, пов'язані з оперативним реагуванням на кон'юнктурні коливання, розширенням меж економічної свободи, створення додаткових робочих місць, активність щодо інноваційної діяльності та формування середнього класу. Об'єднання малих і середніх підприємств у кластери дозволяє отримати переваги, які традиційно притаманні великому виробництву. Серед них варто виділити такі, як збільшення фінансових можливостей для використання досягнень науково-технічного прогресу та економія на масштабі.

Як показує зарубіжний досвід, успішна реалізація кластерного підходу потребує розробки спеціальної загальнодержавної програми, яка визначить стимулювання і підтримку кластерів у різних сферах економіки. Водночас можуть бути враховані як традиційні підходи до створення локальних виробничих систем, що наближуються до ширшого їх трактування як агломерацій, так і визначені шляхи створення кластерів світового рівня, що зорієнтовані на інноваційний розвиток.

Аналіз програм економічних реформ в Україні, що охоплюють поточний період і перспективу, зокрема регіональної політики, свідчить про те, що малому бізнесу і кластеризації у них не відводиться належна роль. Кластеризація є новим економічним феноменом, що став механізмом протистояння тиску глобальної конкуренції і формування внутрішньо національних та підприємницьких конкурентних переваг. Розробка державної кластерної програми має чітко визначити рівень, на який вона розрахована. Оскільки кластерний підхід – це насамперед управлінська технологія об'єднання малих і середніх підприємств, остільки вона має орієнтуватися на підвищення конкурентоспроможності регіону, на якому розташовані учасники кластера. Саме через призму регіону варто розглядати вплив кластеризації на розвиток галузі і держави в цілому.

Національні міністерства, як правило, формують загальні стратегічні орієнтири. Вони також визначають бюджетні цілі і вирішують питання створення нових органів влади. Інші державні установи і регіональні органи відіграють провідну роль у розробці програм та управлінні ними. Програми включають ініціативи конкретного характеру, які реалізуються із застосуванням інструментів, що має у своїй компетенції певний регіон або сектор. У цьому процесі важлива роль надається установам, які висувають ініціативи. Отже, у розробці і здійсненні політики кластера бере участь багато акторів, що потребує застосування ефективних механізмів координації їхньої взаємодії.

Кластерну політику доцільно диференціювати за показниками зірковості. Ця система розроблена фахівцями з Європейської кластерної обсерваторії за аналогією з готельною класифікацією. Вона має чотириступеневу градацію – 0; 1*; 2*; 3*, за якою встановлюється зірковість кластера на основі індикаторів розміру, спеціалізації і фокусу.

Методика присвоєння зіркового рівня європейським кластерам проаналізована українськими дослідниками О. С. Бурмич, О. Д. Лук'яненко, Є. Г. Панченком і В. І. Чужиковим². Індикатор розміру

¹ Базилевич В. Д. Економічна теорія: Політекономія [Електронний ресурс] / В. Д. Базилевич. – Режим доступу : http://pidruchniki.ws/1299101039956/politekonomiya/klasifikatsiya_pidpriyemstv_rozmirom_maliy_biznes_novi_vidi_pidpriyemniyskoyi_diyalnosti.

² Технологічна модернізація в європейській економіці : моногр. / [Бурмич О. С., Лук'яненко О. Д., Панченко Є. Г., Чужиков В. І.] ; за наук. ред. В. І. Чужикова. – К. : КНЕУ, 2013. – С. 174–175.

пов'язується із впливом кластера на зайнятість. Найвищий рівень його має перевищувати 10% стандартизованого показника серед регіонів – лідерів ЄС, який розраховується як співвідношення зайнятості в кластері та в ЄС. Спеціалізація в системі кластерної зірковості визначається за умов, якщо регіон у межах європейського поділу праці виокремлюється специфічною кластерною категорією серед 10% успішних регіонів ЄС, що мають найвищу зайнятість у відповідному виробництві. Третій індикатор, який отримав назву «фокус», береться для оцінки зірковості, якщо на кластер припадає більша частка в структурі зайнятості регіону, зокрема за умов, що кластер входить до ТОП-10% кластерів подібної категорії, для яких характерна найбільша питома вага зайнятості в цьому регіоні.

Розробка кластерної політики потребує відповідних систем інформаційного забезпечення. Вона може створюватися установами, що спеціалізуються на інформаційній функції. Зокрема, в ЄС вихідні дані щодо кластерів формуються INNO-Policy TrendChart³ у кооперації з ERAWATCH⁴. Нині більше 130 національних заходів зареєстровано на підтримку кластерів⁵. Водночас розробляється нова схема збору інформації щодо кластерної політики. Особлива увага приділяється наданню інформації про горизонтальні і вертикальні кластерні стратегії, а також програмам фінансової допомоги кластерам.

Формування економічної політики у сфері кластеризації української економіки ґрунтується на досвід країн євроатлантичного простору, накопичений в останні десятиліття. Проте, він не набув системного характеру. В українських публікаціях переважно аналізуються окремі спроби створення мережових об'єднань у європейських країнах. З огляду на такий підхід не можна розраховувати на достатньо високий рівень імплементації найкращих світових надбань.

Інакший підхід сформувався в країнах Центральної і Східної Європи. Так, у Польщі з 2002 р. систематично здійснюються дослідження розвитку кластерів з урахуванням здобутків розвинутих країн. Особлива увага приділяється малому і середньому бізнесу, його інноваційному потенціалу, реалізації феномена «Третьої Італії»⁶.

17.2. Інформаційна підтримка процесів розробки програм кластеризації в Україні

Для України на часі в рамках кластеризації розробка таких програм: інформаційні і брокерські послуги; технічна і консультативна допомога; пряме фінансування; проведення офіційних і навчальних заходів; організація мережових заходів; лобіювання; маркетинг; моніторинг і звітність. На основі цих програм може відпрацьовуватись система досягнення таких цілей, як підвищення кваліфікації, кластерна експансія, розвиток бізнесу, поглиблення і розширення ділового співробітництва; R&P інновації, використання і покращення середовища бізнесу.

Варто наголосити, що інформаційне відображення процесів розробки і реалізації кластерної політики є доволі складним завданням і його покращення потребує відпрацювання нових ефективних методів. Така діяльність започаткована в ЄС. При цьому враховується, що політика конкретного кластера може охоплювати широкий спектр різних завдань і заходів, які отримують підтримку. Джерелами останньої можуть бути заходи «м'якої політики» з підтримки самоорганізації через різні мережі та поширення інформації. Не виключається також використання «жорстких» горизонтальних каналів, які впроваджують відносно кластерів регіональні органи (часто це правомірно пов'язувати з жорсткістю умов фінансової політики).

Структурна складова кластерної політики має відображати переваги такого об'єднання, заради реалізації яких його учасники створили виробничу мережу. Досвід фірм євроатлантичного простору свідчить про те, що посилення конкурентоспроможності кластера загалом і його членів, зокрема, відбувається завдяки отриманню синергетичного ефекту у напрямках використання ресурсів, нарощування ринкової активності, зростання продуктивності і здатності створення майбутнього потенціалу.

Економічна політика у сфері кластеризації повинна ґрунтуватись на тому, що кластери як форма, що має переважно регіональну й інноваційну організаційну основу, мають отримати відповідні фінансові і інфраструктурні ресурси. Останні мають формуватись поза традиційним ресурсним забезпеченням

³ Innovation Cooperation (PRO INNO Europe ©) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/support/pro-inno/index_en.htm?fuseaction=page.display&topicID=52&parentID=52.

⁴ CORDIS. Community Research and Development Information Service [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://cordis.europa.eu/guidance/welcome_en.html.

⁵ DG Enterprise and industry report. Innovation Clusters in Europe: A statistical analysis and overview of current policy support – P. 17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.central2013.eu/fileadmin/user_upload/Downloads/Tools_Resources/Cluster.pdf.

⁶ PARP. Benchmarking klastrów w Polsce – 2010. Raport z badania Warszawa, 2010. – S. 13.

підприємств. Як правило, це внутрішні і зовнішні кошти або інвестиції, виділені на фінансування спільних проєктів. В інфраструктурному аспекті у розпорядженні кластера перебувають офісні приміщення, конференц-зали, внутрішня мережа і лабораторії. Важливо, щоб ресурсний потенціал не мав разового характеру, а перебував у довготривалому спільному розпорядженні учасників кластера.

Учасники виробничої мережі кластерного утворення як підприємства і організації, які повинні підтримувати обумовлений конкуренцією рівень продуктивності, об'єктивно намагаються щонайменше не допустити його зниження. Проте, сам факт створення кластера обумовлює доцільність і необхідність підвищення мережевої продуктивності. Для цього мають плануватися заходи, що спрямовані на розвиток людських ресурсів, зростання конкурентоспроможності, посилення інноваційного розвитку кластера та інтернаціоналізації. Вони не повинні дублювати внутрішню діяльність учасників кластера. Це той комплекс заходів, які визначаються і реалізуються на загальному кластерному рівні.

Загалом правомірно сказати, що потенціал зростання кластерів полягає в самій його моделі, що дає можливість якнайкраще реалізувати ресурси регіону, її науково-технічний, трудовий, фінансовий, інформаційний та управлінський потенціал. Одночасно останній має інтегруватися в систему макроекономічної політики держави та посилювати позиції на світовому ринку.

Сподівання щодо ефективного використання кластерних систем організації виробництва можуть справдитися щонайменше за трьох умов. По-перше, процеси кластеризації повинні відповідати реальному стану економіки України. По-друге, існуючі кластери і ті з них, що виникатимуть у майбутньому, мають бути вмонтовані у систему економічних реформ у ході реалізації Угоди про асоціацію між Україною і ЄС. По-третє, кластеризація в українській економіці має адаптувати до національних умов досвід використання мережевих систем кластерного типу, накопичений у світовій економіці.

17.3. Європейські вектори інноваційного розвитку регіонів до 2020 р.

В умовах включення в асоціацію з ЄС та його державами-членами Україна має унікальний шанс за орієнтир свого розвитку взяти європейську стратегію «Європа 2020». Йдеться як про цілі, так і про засоби їх досягнення. Головним завданням у Європейському Союзі на двадцятье десятиріччя двадцятого століття є повернення втрачених через кризу позицій. «Європа повинна повернутися в стрій і залишитися там»⁷, – так висловився Ж. М. Баррозо у передмові до повідомлення Європейської Комісії щодо європейської стратегії на 2010–2020 рр.⁸ Остання, отримавши назву «Європейська стратегія для розумного, стійкого і всеосяжного зростання», визначила п'ять напрямків діяльності європейських країн: зайнятість; дослідження і інновації; зміна клімату і енергетика; освіта; боротьба з бідністю.

Як відображено на рис. 17.1, лише за умови стійкого зростання Європа може перевершити докризову траєкторію розвитку. Повільне відновлення матиме нижню базу економічного зростання, від якого формуватиметься нижня траєкторія зростання порівняно із докризовим періодом. Зрештою, можливий сценарій, за яким Європа постійно втрачатиме багатство і потенціал для майбутнього зростання. Отже, стратегія стійкого відновлення – це ідеологія, яка має бути основою економічної політики в країнах, що виходять з кризи. Її треба взяти Україні як важливу складову для розробки нової стратегії соціально-економічного розвитку.

З огляду на геополітичні і гео економічні позиції України використання мережевих форм організації виробництва для цілей розумного, стійкого і всеосяжного зростання має початися з відродження військово-промислового комплексу. У загальному підході завдання полягає в тому, щоб надати «друге дихання» тим науково-дослідним, освітнім, випробувальним і виробничим підприємствам, які виконують розробку, виробництво і постановку на озброєння військової і спеціальної техніки, амуніції та боеприпасів. Одночасно мають бути створені нові підприємства для того, щоб країна мала відносно автономний цикл виробництва конкурентоспроможної зброї.

Пріоритет ВПК у процесах кластеризації зумовлений потребами захисту країни в умовах «гібридної війни», яка почалася у 2014 р. і відповідає завданням задоволення потреб збройних сил у поточному і перспективному аспектах. Однак це не єдиний аргумент, оскільки можна озброюватися найсучаснішою зброєю і за рахунок імпорту. Не менш важливим є й те, що економіка озброєння стимулює інтенсифікацію науково-технічних досліджень і концентрує їх використання у виробництві насамперед для потреб армії, а потім для цивільної сфери.

⁷ Europe 2020: a European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. – Р. 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/investing-in-research-european-commission-europe-2020-2010.pdf>.

⁸ В оригіналі: «Europe needs to get back on track. Then it must stay on track».

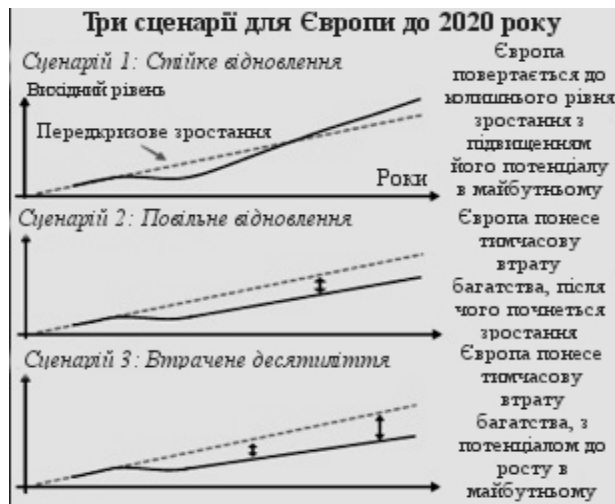


Рис. 17.1. Сценарії успішної реалізації європейської стратегії

Джерело: Europe 2020: a European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. – P. 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/investing-in-research-european-commission-europe-2020-2010.pdf>.

Відповідь на питання щодо шляхів досягнення лідерських позицій у глобальному економічному просторі знаходиться у площині розвитку на ідеях економіки знань. У політико-економічних дискусіях це визначається також як зайняття «достойного» місця у конкурентному глобальному середовищі. В умовах, коли Україна змушена на своїй території вести неоголошену війну і порушення традиційних торгових потоків з Російською Федерацією, мають вирішуватися насамперед проблеми переорієнтації бізнесу з ринків країн Митного союзу, особливо РФ, на ринки інших країн. З огляду на положення Угоди про асоціацію між Україною і ЄС сприятливі інституційні умови для цього відкриваються на ринках Європи. Не викликає сумніву, що для європейського споживача стане затребуваною українська продукція сільського господарства, харчової промисловості, а з часом і енергетики. Сьогодні це найбільш успішні українські продукти на світовому ринку.

У перспективі має бути вироблена стратегія просування України на ринках інноваційних продуктів. Для зарубіжних ринків «особливо цікаві нові галузі, оскільки за ними майбутнє. IT, освіта, охорона здоров'я, яка може перейти у медичний туризм до України. Ми можемо вже мати такий комплексний продукт української землі: не тільки чорнозему, але й людей також»⁹.

Орієнтація кластерної складової українських реформ на ідеї економіки знань є виключно пріоритетною умовою досягнення реальної європейськості України в оглядовому майбутньому, якщо розуміти це як імплементацію сучасних цінностей світової цивілізації. Концентрація зусиль на продукуванні знань і формуванні нових технологічних процесів та виробництв, хоч найскладніший, проте й найменш ризикований шлях до кола лідерів, адже економічне зростання, засноване на виробництві традиційних і загальноживаних продуктів, не дає світового визнання. Це видно на прикладі африканських і особливо азійських країн. Так, за середньорічних світових темпів зростання експорту у 2005–2012 рр. Північна Америка мала показник 3,5%, Центральна і Південна Америка – 1,5%, Європа – 2,0%, країни СНД – 3%, Азія – 7% (Китай 11%, Індія 10,5%, Японія – 2,5%), Австралія – 3,0%¹⁰.

Україна як країна, яка інтегрується з європейським економічним простором, має брати за основний стратегічний орієнтир Європейський Союз. Цілком зрозуміло, що державні органи і середовище бізнесу повинні насамперед уважно вивчати процеси розвитку економіки знань, що характерні для Європи.

Реформатори України мають взяти до уваги той факт, що з п'яти ключових цілей стратегії ЄС до 2020 р. визначено досягнення частки витрат на виконання наукових досліджень і розробок у ВВП¹¹ на рівні 3% (для країн ЄС-27) при 2,03% у 2011 р. і 2,01 – у 2010 р. Ці показники (треба вважати, що вони середні для ЄС-27 у цілому) нижчі за витрати на R&D у багатьох розвинутих країнах. Так, за останніми статистичними даними, опублікованими Держкомстатом України у 2013 р., частка витрат на R&D у Японії становила 2,01%, Південній Кореї – 4,0% і США – 2,87% (2009 р.), але вище, ніж у Китаї (1,7% у

⁹ Павло Шеремета провів нараду з представниками економічних служб місцевих органів влади / Прес-служба Мінекономрозвитку 14.04.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/News/Detail?title=PavloSheremetaProvivNaraduZPredstavnikamiEkonomicnihkSluzhbMistsevikhOrganivVladi>.

¹⁰ WTO: International trade statistics 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2013_e/its13_world_trade_dev_e.htm.

¹¹ У статистиці використовується термін «інтенсивність R&D».

2009 р.). Серед держав ЄС-27 лише у Фінляндії (3,78%), Швеції (3,37%) і Данії (3,09%) інтенсивність R&D перевищила мету Стратегії та показник США. У таких державах як Німеччина, Австрія, Словенія, Естонія, Франція, Нідерланди і Бельгія інтенсивність R&D була вищою за середнє значення у ЄС-27, хоча все ще нижчою за її цільове значення – 3%, (відповідно, 2,84%, 2,75%, 2,47%, 2,38%, 2,25% та по 2,04%)¹².

Інтенсивність R&D в Україні має набагато нижчий рівень, ніж у розвинутих країнах і більшості країн ЄС. Він склав у 2012 р. 0,75% ВВП при тому, що у 1990 р. цей показник в Україні сягав 2,3%¹³. Незважаючи на те, що у 2011 р. такий рівень склався у деяких постсоціалістичних країнах (Словаччини, Латвії, Болгарії, та Румунії), а також на Мальті і Кіпрі¹⁴, наявний стан розвитку наукових досліджень і розробок не створює підґрунтя для розвитку, який був би адекватним геоекономічному і геостратегічному місцю України в Європі. Щоправда, порівняно з малими за населенням країнами ЄС Україна має переваги за абсолютними обсягами витрат на R&D – вони становлять 2,4 млрд. дол. Проте коло країн ЄС, обсяг витрат на R&D яких перевищує Україна, обмежується лише Латвією, Болгарією, Естонією, Литвою, Словаччиною і Румунією.

Загалом за обсягом витрат на R&D Україна відстає від інших європейських країн у рази, нерідко на порядки. Найближчі до нашої держави за рейтингом Чеська Республіка (перевищення витрат на R&D порівняно з Україною складає 2,2 разу), Польща (2,4 разу), Данія (2,6 разу), Фінляндія (3 рази), Бельгія (3,5 разу), Австрія (4 рази), Нідерланди (5,9 разу). Водночас Франція витрачає на R&D у 20,1 разу більше України, Німеччина – у 37,2 разу.

Аналіз витрат на розвиток R&D в Україні дозволяє зробити щонайменше два висновки. По-перше, руйнація економіки країни через створення олігархічної моделі в умовах слабкості державного управління та експлуатації успадкованих радянських активів приватними підприємцями, що були при владі або у керівництві державними підприємствами, наблизило країну до стану відсталої держави. По-друге, незважаючи на наявність великої кількості проблем, що накопичилися в економіці країни, уряд має прийняти програму з прискореного розвитку R&D. В її основу потрібно покласти європейський орієнтир у 3% ВВП. Якщо щорічно наявний рівень витрат збільшувати на 0,25 пункти, то до 2020 р. Україна може вийти на рівень, закладений у стратегії «Європа-2020».

Досягнення 3% інтенсивності R&D дозволить довести суму витрат на виконання наукових досліджень і розробок у внутрішньому валовому продукті до 10 млрд. дол. Це поставить Україну на один рівень з такими розвиненими країнами, як Австрія, Бельгія, Данія, Нідерланди, Фінляндія, Швеція з огляду як на загальну суму фінансування, так і на розмір витрат, що припадають на громадянина. Зрештою, така стратегія спроможна у короткі терміни перетворити Україну у державу економіки знань і позбавитися тягаря олігархічної економічної моделі. Власне кажучи, для олігархів не залишиться іншого варіанта, як включитися у процеси трансформації національної економіки в економіку знань або поступово зійти зі сцени. Первісне нагромадження капіталу через одержання ренти корупційного походження має знайти переходи до якісно нових галузей, виробництв і продуктів. Інакше енергія олігархічного капіталу та бізнесменів пострадянського взірця¹⁵ буде втрачена і перейде для використання новим підприємцями. Йдеться про нову генерацію керівників бізнесу, яка вже формується та найімовірніше буде розвиватися у недалекому майбутньому за принципом ланцюгової реакції.

Ідея трансформації української економіки в економіку знань може успішно реалізуватися за умови здійснення інвестицій у R&D, які, по-перше, становлять промисловий інтерес і, по-друге, формуватиме сучасний інноваційний національний господарський комплекс. Для цього доцільно сприйняти німецький досвід узгодженої реалізації інноваційної стратегії урядом і компаніями приватного сектору через мережі «компетентності» (Kompetenznetze). Це такі регіональні об'єднання, які виробляють нові знання на основі концентрації галузевої компетенції. Створення мереж компетенції здійснюється задля пошуку нових науково-технологічних рішень із залученням державного фінансування цільового призначення. Процедура отримання фінансування ґрунтується на відкритому конкурентному конкурсному відборі проектів регіональних консорціумів, що формуються з академічних установ і приватних компаній.

¹² Державна служба статистики України. Наукова та інноваційна діяльність в Україні : стат. збірник [Електронний ресурс]. – К., 2013. – С. 150, 153. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>

¹³ Про дотримання законодавства щодо розвитку науково-технічного потенціалу та інноваційної діяльності в Україні / Постанова Верховної Ради України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 43–44. – Ст. 494. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1786-15>.

¹⁴ Державна служба статистики України. Наукова та інноваційна діяльність в Україні : стат. збірник [Електронний ресурс]. – К., 2013. – С. 150. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>

¹⁵ Взагалі, є великі сумніви, що більшість представників олігархічного капіталу спроможні успішно працювати по-новому в умовах відсутності провладної ренти. З великою питомою вагою ймовірності можна прогнозувати процеси їх природної зміни, свого роду «розкуркулювання» через ринок.

Німецькі фахівці розглядають нинішній етап розвитку інноваційної політики, як перехідний. Для нього характерне посилення вимог до комплексності науково-технічних розробок, що виражається у врахуванні аспектів навколишнього середовища, охорони здоров'я, транспорту і т. ін.¹⁶. У нових умовах не відкидається ідея використання кластерних форм забезпечення зростання інноваційної спроможності підприємств, які виправдали себе у практиці світової економіки. Проте, розширюється сформований М. Портером підхід як географічна концентрація компаній та науково-дослідних установ однієї галузі або технологічного поля. У нових підходах перевага віддається створенню мережі індустріальних і наукових структур без обов'язкової прив'язки до певної території, в організації і управлінні якими використовуються кластерні принципи. Для них характерна всеосяжність, тобто територіальна і відомча необмеженість та охоплення проривних проблем розвитку¹⁷. У Європі такі мережі отримали назву кластерних ініціатив і вони є предметом фінансування з програм сприяння кластерам.



Рис. 17.2. Розташування координаційних центрів мереж компетентності Німеччини

Джерело: Initiative «Kompetenznetze Deutschland»: Die innovativsten Netzwerke im Überblick / Jahresbericht-iiit-2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : KO-NETZ-2007_11_endfassung.pdf.

Механізм створення мереж компетентності у загальній конструкції можна проілюструвати на прикладі першої федеральної ініціативи, що мала назву програми BioRegio (www.bioregio-stern.de). Вона була спрямована на нові кластери, які ще не «закостеніли» багаторічною «зацикленістю» на традиційних підходах. На участь у програмі було подано 17 заявок, з яких відібрано лише три. Переможці отримали 90 млн. євро, а пізніше з огляду на високі результати реалізації програми, обсяг її підтримки зріс на 1 млрд. євро.

Не менш важливою в ініціативі мереж компетентності є система оцінки поданих заявок, оскільки переможці конкурсів отримують значні суми на проведення досліджень і розробок. Польща, наприклад, на п'ять років може залучити 100 млн. євро на підтримку кластерів лише із загальноєвропейського фонду

¹⁶ Evaluation: Instrumente für eine bessere Politikgestaltung. Jahresbericht 2013 / Berlin. Institut für Innovation und Technik, 2014. – S. 11.

¹⁷ Hantsch S. Cluster Management Excellence in Germany – German clusters in comparison with European peers. / Hantsch, Sophie / Kergel, Helmut / Lämmer-Gamp, Thomas / Meier zu Köcker, Gerd / Nerger, Michael / Berlin: Institut für Innovation und Technik, 2013. – S. 14; Evaluation: Instrumente für eine bessere Politikgestaltung. Jahresbericht 2013 / Berlin. Institut für Innovation und Technik, 2014. – S. 37.

Операційної програми інноваційної економіки (Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka)¹⁸. Заслужує на увагу також надання важливої ролі малому і середньому бізнесу у структурі відносин співробітництва. Механізм його включення у реалізацію національних проектів має бути гнучким і забезпечувати підтримку як знизу, так і зверху. З боку влади необхідно буде зосередитися на прийнятті пакета правових норм, які надають реальні можливості і заохочують створення і функціонування кластерів у системі мережі компетентності.

17.4. Пріоритети формування інноваційних кластерів у регіонах України

Використання досвіду мереж компетентності Німеччини в українських умовах потребує визначення пріоритетів у науково-технічній політиці, оскільки якщо така розвинута країна як Німеччина не може собі дозволити надання фінансової підтримки «на замовлення», то для України з особливою вивіреністю треба підходити до концентрації коштів на напрямках, які спроможні скоротити формування економіки знань. Логічно було би будувати цей процес так: «пріоритети – кадрове і матеріальне забезпечення – фінансування». Проте у нинішніх умовах цей процес має бути зворотнім. Найбільш дефіцитним ресурсом для України є фінансовий, тому насамперед треба визначити потрібний і можливий обсяги інвестицій для мережі компетентності, а з огляду на це обґрунтовувати пріоритети.

Пріоритети у науково-технічній сфері України спочатку мають бути визначені як альтернативи для розгляду. Вони непрямо останнім часом обговорюються у зв'язку з вимушеним переорієнтуванням експортних потоків з російського ринку на європейський. Їх можна розставити у такій послідовності:

1. Сільське господарство і харчова промисловість;
2. Медицина і лікувальний туризм;
3. Машино- і суднобудування;
4. Авіація і космос.

Треба зазначити, що фундаментальні дослідження із сільського господарства, харчової промисловості, медицини і лікувального туризму можуть мати спільну міжгалузеву програму. На стику цих наук завжди варто очікувати найбільш перспективні для прикладних напрямків розробки, які будуть адаптовуватися до ноу-хау для виробництва і практичної медицини. Відповідна методологія може бути покладена і у стратегію створення мережі компетентності, яка б охоплювала машинобудування і суднобудування, авіацію і космос. Такі підходи дозволять за мінімуму витрат отримати максимально високі результати.

Варто передбачити, що в разі започаткування ініціативи мереж компетентності може виникнути спокуса монополізувати доступ до джерел фінансування завдяки існуючому положення у галузі. Так, у машино- і суднобудуванні на виключне право визначати галузеву науково-технічну політику можуть претендувати Дніпропетровськ, Харків, Миколаїв, Одеса, Київ. Щоб цього не було, варто обрати нове географічне місце розташування координаційного центру мережі компетентності, зокрема у центрі країни. За такої умови легше буде залучити нові кадри, на відміну від центрів традиційного розміщення найбільших галузевих підприємств і установ.

Як показано на рис. 17.3, місце розташування центру координації мережі компетентності з проблем сільського господарства і харчової промисловості доцільно обрати Центральну Україну. Це може бути південь Вінницької області, кліматичні умови якої наближені майже до всіх регіонів країни. Центром для медицини і медичного туризму могла би стати Західна Україна, де є комплексні умови як для наукових пошуків у сфері медицини, так і для створення лікувальних установ нового типу на основі використання природно-кліматичних факторів. Для координації нових підходів у галузях машино- і суднобудування доцільно розглядати Київську область (не Київ), або кут Південь Київської області – Північ Хмельницької області – Південний Захід Черкаської області. Вони наближені до провідних науково-технічних установ (Київ, Житомир, Полтава, Харків, Дніпропетровськ, Чернігів). Розташування координаційного центру компетентності для сфери авіації і космосу на Кіровоградщині доцільне з огляду на економічні і політичні фактори. Цей регіон відносно віддалений від кордонів і не є густо заселеним, що сприяє кращому забезпеченню комерційної таємниці. До того ж на території Кіровоградської області є льотна академія Національного авіаційного університету.

Створення центрів мереж компетентності забезпечить формування їх кадрового і матеріального активу, який візьме на себе вузлові наукові проблеми і підключить найкращі кластери до досягнення кінцевої мети. З часом на їх основі мають розвинути національні науково-виробничі корпорації з

¹⁸ Rekomendacje dla Polski / Portal innowacji klastry [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pi.gov.pl/klastry/chapter_86438.asp.

глобальними стратегічними цілями. Певна віддаленість центру від обласних міст дозволить уникнути корупції у підборі кадрів і полегшить вирішення побутових проблем. Для цього треба буде передбачити виділення території для забудови та розвитку науково-виробничого і житлового комплексів.



Рис. 17.3. Місця розташування центрів координації мереж компетенції в Україні (проект)

Прообраз такого підходу можна запозичити з політики підтримки кластерів Великобританії, де як один з найбільш успішних у Північно-Східній Англії у 2005 р. був створений кластер переробної промисловості (North East Process Industry Cluster – NEPIC) у Teesside в галузі хімічної промисловості. Кластер виявився достатньо успішним, особливо у залученні нових інвестицій. Його кадровий потенціал формувався переважно із місцевих кадрів, тому що хімічна промисловість є місцем для успішної кар'єри.

NEPIC виник як результат двох регіональних кластерних ініціатив: Pharmaceutical & Speciality (P&S) Cluster and the Teesside Chemical Initiative (TCI). Їх члени дійшли висновку, що фармацевтична і хімічна галузі настільки пов'язані між собою, що спроможні принести взаємну вигоду на основі об'єднання. Предмет діяльності кластера включає фармацевтику; біотехнологію; хімічні, полімерні, гумові, нафтохімічні та інші вироби. У цих напрямках компанія стала двигуном розвитку не тільки регіональної, а й національної економіки. Компанії кластера дають щорічно близько мільярда фунтів стерлінгів до регіонального ВВП (25%) і складають 20% працюючих у регіоні. Нафтохімічна промисловість у Teesside за обсягом виробництва посідає перше місце у Великобританії і друге – в Європі.

Формування нових мереж компетентності у рамках політики трансформації національної економіки в економіку знань потребує системного підходу до підбору учасників. Він повинен ґрунтуватися на врахуванні суспільно-економічних тенденцій, які притаманні країні у відповідний період розвитку. Особливо важливою є оцінка правового забезпечення розвитку довготермінової комплементарної співпраці, за якої буде недопустимим розірвання мережі, тобто вихід із системи важливих ланок, що може загальмувати, а то і зірвати досягнення мети. Горизонт діяльності всіх учасників проекту має бути глобальним, аби гарантувати високий рівень конкурентоспроможності кінцевих продуктів.

Немає потреби доводити, що продукування нових знань потребує включення до мережі компетентності установ, що здійснюють дослідження і надають освітні послуги. Проте в Україні механізм їх функціонування «законсервувався» у першій половині ХХ ст. Новий закон про вищу освіту, прийнятий Верховною Радою України у червні 2014 р., наближає її до європейських стандартів. Проте, пошук нової моделі організації освітньої і наукової діяльності на цьому не може бути завершеним. Навпаки, прийнятий закон створює певне підґрунтя для нових пошуків. Водночас треба враховувати досвід надання нових функцій академічним центрам, які розвинулися після Другої світової війни у США, зокрема

піонерські експерименти з організації Massachusetts Institute of Technology (MIT) і Стенфордського університету у сфері контактів з бізнесом. Для нових підходів комерціалізація наукових досліджень стає не менш важливою, ніж освіта і наукова діяльність. Як зазначає К. Б. Матусяк, завданням ВНЗ в епоху глобалізації для забезпечення вищого рівня освіти та наукових досліджень стає перетворення їх у міжнародні центри підприємництва і трансферу технологій. Академічна трансформація є специфічною комбінацією ідей Гумбольдта (єдність освіти і наукових досліджень) і Шумпетера (творче руйнування)¹⁹.

Комерціалізацію наукової діяльності не можна розглядати лише за умови надання дотацій через різноманітні гранти. Не менш ефективними може бути співпраця за посередництвом інституцій, які спеціалізуються на організації прямих контактів між бізнесом і наукою. Така практика розвивається у Великобританії, де Агенцією регіонального розвитку розроблені 9 програм створення Центрів співпраці з промисловістю (Centres for Industrial Collaboration – CISs). Вони сприяють трансформації регіональних науково-технічних ресурсів до потреб підприємців, полегшуючи їхній доступ до останніх науково-технічних досягнень. Реалізація програми дозволила розширити завдання місцевих університетів у напрямку маркетингу, дослідження ринку, розробки цінової політики, ведення переговорів, отримання вигідних контрактів. Спрямування університетів на потреби бізнесу підкреслюється навіть тим, що CISs розташовують свої офіси у безпосередньому наближенні до випускових кафедр.

Той факт, що підприємства, які співпрацюють з CISs, не отримують жодних грантів, сприяв усвідомленню підприємствами цінності досліджень, в які вони вклали власні кошти. Окрім того, включення до мережі CISs забезпечило доступ до науковців світового класу і переоснащення виробництва із залученням устаткування вищого класу якості. Важливо, що замовникам досліджень вдалося забезпечити їх імплементацію протягом узгодженого часу і в рамках визначеного бюджету²⁰. Так, у регіоні Yorkshire & the Humber завдяки ініціативам CISs зафіксовано зростання продажу, розширення виходів на нові ринки і розвиток бізнесу для сотень фірм. CISs співпрацювали у виконанні 1700 проектів з підприємствами, що оцінюються 40 млн. фунтів стерлінгів, завдяки чому збережено більше ніж 1300 робочих місць у регіоні²¹.

Розробка державної кластерної програми має чітко визначити рівень, на який вона розрахована. Оскільки кластерний підхід – це насамперед управлінська технологія об'єднання малих і середніх підприємств, то вона має орієнтуватися на підвищення конкурентоспроможності регіону, на якому розташовані учасники кластера. Саме через призму регіону варто розглядати вплив кластеризації на розвиток галузі і держави загалом. Оскільки кластерний підхід – це насамперед управлінська технологія об'єднання малих і середніх підприємств, то вона у своїй основі має орієнтуватися на підвищення конкурентоспроможності регіону, на якому розташовані учасники кластера. Саме через призму регіону варто розглядати вплив кластеризації на розвиток галузі і держави загалом.

Розробка економічної політики щодо кластерів має багатофункціональну управлінську структуру і залежить від профілю діяльності суб'єктів управління кластером. Кластери доцільно диференціювати за показниками зірковості. Ця система розроблена фахівцями з Європейської кластерної обсерваторії за аналогією з готельною класифікацією. Вона має чотириступеневу градацію – 0; 1*; 2*; 3*, за якою встановлюється зірковість кластера на основі індикаторів розміру, спеціалізації і частки працівників у структурі зайнятості регіону.

З огляду на особливості кластерної організації пріоритетними напрямками діяльності в системі політики кластера варто виокремити орієнтацію на виклики ринку та лідерство у технологічному і продуктовому аспектах, підприємницьку активність; маркетинг і PR, внутрішні комунікації; використання наукових досягнень, формування нових знань, інновацій та унікальної вартості.

¹⁹ *Innowacje i Transfer Technologii – Słownik Pojęć / Praca zbiorowa pod red. K. B. Matusiaka. – Warszawa : Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2006. – S. 313.*

²⁰ *Sztern Ł. Współpraca nauki z biznesem. Formy i narzędzia wspierania [Електронний ресурс] / Łukasz Sztern // Współpraca nauki i biznesu. Doświadczenia i dobre praktyki wybranych projektów w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007–2013. – Warszawa : Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2013. – S. 38. – Режим доступу : <http://www.parp.gov.pl/files/74/81/626/18863.pdf>*

²¹ *European Commission: Centres for Industrial Collaboration [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.google.com.ua/?gws_rd=ssl#q=Centres+for+Industrial+Collaboration+*

Розділ 18

БЕНЧМАРКІНГ ЯК СИСТЕМА СПІВРОБІТНИЦТВА В УМОВАХ КОНКУРЕНЦІЇ

18.1. Бенчмаркінг: з історії становлення

Бенчмаркінг – напрямок наукових досліджень і сфера практичної діяльності, що в останні десятиліття ХХ і на початку ХХІ століть набула поширення у світовій економіці. Фахівці, які працюють у цій галузі знань, визначають зміст терміна на основі етимології слова, яке походить від англійського benchmark, що тлумачиться українською як «зарубка», «початок відліку». Насправді цим терміном скористалися для визначення процесу, який розпочався у 1972 р. і був зароджений у США. Він був введений Інститутом стратегічного планування Кембриджу і дослідно-консалтинговою компанією Prims. Саме ці інституції з'ясували, що ефективні управлінські рішення в умовах конкуренції можуть і мають розроблятися з орієнтацією на досвід інших підприємств, які успішно діють у споріднених галузях. Для цього треба розробити систему, яка, незважаючи на конкуренцію, дає змогу вивчати і використовувати кращий досвід.

До підручників з менеджменту та маркетингу бенчмаркінг увійшов після 1979 р. завдяки вдалому здійсненню фірмою Херох проекту «Бенчмаркінг конкурентоспроможності». Він полягав у проведенні порівняльного системного аналізу своїх витрат і виробів щодо японських компаній і розробці на цій основі ефективних заходів щодо використання їхнього досвіду. Звернутися до вивчення практики діяльності конкурентів спонукав компанію значний тиск на світовому ринку з боку японців, які почали витіснити фірму з ринку. Це дало можливість виявити і вирішити велике коло «вузьких місць», пов'язаних з реалізацією продукції у сфері її складування, відвантаження і т. ін.¹ За базу дослідження була взята філія компанії на японському ринку Fuji Херох. Для порівняння використовувалася інформація про ринкові ціни на копіювальну техніку, що дало можливість здійснити непряму оцінку операційних витрат конкурентів і виокремити області, де вони демонстрували кращі фінансові показники. Результатом дослідження Херох були як оцінка величини відставання від конкурентів, так і виявлення й усунення його причин. Хоча для того, щоб наздогнати їх, знадобилося немало часу. За публікаціями, лише у 1987 р. Херох досягнув рівня своїх конкурентів у тих областях, де до цього у нього були очевидні недоліки². Успіх фірми Херох привернув увагу до бенчмаркінгу економістів різних фахових напрямків. Відтепер до нього почали з довірою ставилися підприємці й активізували свої дослідження науковці.

Інший досвід, що є також взірцевим, належить компанії Southwest Airlines, якій вдалося суттєво підвищити свою конкурентоспроможність завдяки порівняльному тестуванню операцій з виконання замовлень, транспортування багажу, організації бізнесу і фінансів. Фірма не обмежилася вивченням досвіду конкурентів, а звернулася також до вивчення методів діяльності в інших галузях. Зокрема, виявивши, що на технічне обслуговування і заправку літаків витрачається не більше часу, ніж на операції із заправки в автотранспортній сфері, менеджери Southwest Airlines взяли за еталон досвід механіків «Формули-1» і скоротили процедуру з 45 до 15 хвилин, що дало змогу збільшити кількість рейсів³.

18.2. Бенчмаркінг як новий науковий напрямок

З огляду на історію виникнення і розвитку бенчмаркінгу сформувалася велика кількість його визначень, які не містять принципові розбіжності. Як правило, під бенчмаркінгом розуміють вивчення чужого досвіду, оцінку його цінності для своєї компанії, організації, галузі чи країни та адаптацію до умов їхньої діяльності. У найширшому розумінні бенчмаркінг – це еталонне порівняння і «тюнінг» своєї

¹ Див.: Терещенко О. О. Фінансова діяльність суб'єктів господарювання [Електронний ресурс] / О. О. Терещенко. – Режим доступу : <http://fingal.com.ua/content/view/319/54/1/1/>.

² Ватсон Г. Х. Бенчмаркінг в прикладах / Грегорі Х. Ватсон // Деловое совершенство. – 2006. – № 8. – С. 29.

³ Фуколова Ю. Все лучшее – себе. Бенчмаркінг [Електронний ресурс] / Юлія Фуколова, Ігорь Шелухин, Артём Белов. – Режим доступу : <http://www.finansy.ru/publ/mark/001.htm>.

організації та її бізнес-процесів із використанням чужого досвіду. Нині бенчмаркінг разом з менеджментом і маркетингом входить до трійки поширених методів управління бізнесом і сприймається як новий напрямок розвитку економічної науки.

Осмилюючи місце бенчмаркінгу у сучасній науці, було б неправильно представляти його як щось таке, що є абсолютно новим і невідомим. Завжди у країнах з ринковою економікою існували промисловий шпіонаж, конкурентна та економічна розвідки, метою яких було вивчення секретів, що є в основі досягнень і успіхів чужих підприємств і країн. Саме завдяки цьому позбавилися монополії винахідники видобування вогню, виготовлення шовку, виробництва порцеляну, відкриття алхіміків тощо⁴.

Фахівці з бенчмаркінгу виокремлюють в економічній історії різноманітні форми і методи залучення чужого досвіду для цілей досягнення комерційних успіхів. Можливо, найбільш масштабна така практика була у країнах колишнього соціалістичного табору. Варто звернутися до досвіду організації соціалістичного змагання, яке було поширене у посткомуністичних країнах в умовах планової економіки. Оскільки в основі його ідеології було товариське суперництво і взаємодопомога, для учасників соціалістичного змагання вимагався обов'язковий обмін передовим досвідом. Щодо цього укладалися угоди, здійснювалися взаємні відвідування і стажування, відпрацьовувалися методи мотивації. Система соціалістичного змагання не могла відігравати вирішальної ролі в економічному розвитку через обмеженість цілей діяльності державним планом і домінуванням в економічному механізмі адміністративних важелів його виконання. Зрештою, обмін досвідом через це найчастіше мав поверховий характер і зводився до взаємних візитів та пошанувань один одного.

Нині розвиток ринкових відносин у світі, навіть в економіках-лідерах, ще не досяг такого рівня, за якого бенчмаркінг для кожної фірми є функціональною складовою діяльності її працівників. Більшою мірою це справедливо для малих і середніх підприємств, 90% яких, за даними Європейської Комісії, не використовують його у своїй практиці. До нього звертаються лише великі фірми, на яких працюють більше 1000 осіб. Щодо пострадянських країн, то вони відстають у використанні бенчмаркінгу від європейських держав. Нині лише Росія бере участь у діяльності Європейського форуму з бенчмаркінгу (European Benchmarking Forum – EBF) і надає офіційні звіти цій організації, хоча вона була створена ще у 1997 р. Це відбувається незважаючи на те, що EBF ставить своїм завданням перетворення Європи у світового лідера в галузі бенчмаркінгу для того, щоб використати його як інструмент безперервного розвитку підприємств і підвищення їх ефективності в умовах загострення міжнародної конкуренції. Особлива увага в рамках форуму приділяється малому і середньому бізнесу.

Здавалося б, що найбільшу активність у використанні бенчмаркінгу мали виявляти країни посткомуністичної групи, оскільки для них притаманно найбільше відставання від лідерів. Здавалося б, не треба доводити, що завдання «наздогнати» значною мірою можна вирішувати, вдаючись до досягнень лідерів. Проте це не відбувається з різних причин, зокрема невідповідності кадрового забезпечення завданням ефективного використання бенчмаркінгу у вирішенні проблем конкурентоспроможності і упередженістю менеджменту щодо дорожнечі та складності його проведення. Варто зауважити, що такі фактори є в розвинутих країнах, однак у посткомуністичних їхня дія виявляється набагато сильніше.

Важливого значення для України набуває бенчмаркінг на нинішньому етапі розвитку, економіка якої перебуває на початковому етапі створення власної моделі «ривка навздогін». З огляду на це треба мати на увазі, що таке завдання певною мірою вирішувалося і вирішується багатьма національними економіками, і вони мають як успішні, так і негативні результати. Для України повчальним може бути досвід як розвинутих, так і нових індустріальних країн. «Уроки» останніх у багатьох аспектах є не менш значущими, особливо в тих аспектах, що їх реформатори розпочинали з відкритого визнання відсталості та рішучої відмови від попередніх моделей, які виявилися неспроможними забезпечити розвиток у нових умовах. Претензіям на статус «великої держави» та амбіціям окремих прошарків населення протиставлялася гостра критика всього того, з чим треба було розпрощатися.

Прикладом може слугувати Матахтир бін Мохамед, який 22 роки займав посаду прем'єр-міністра Малайзії. У його книзі «Малайська дилема», написаній у період, коли він тимчасового відійшов від активної політичної діяльності, критично оцінені людські якості малайців. Зокрема, в ній відкрито говориться про їхню лінь, інертність, звичку покладатися на долю, замкненість і небажання навчатися, тобто про те, що заважає їм стати успішними, з чого робився висновок, що малайці повинні змінити себе. Це говорить про те, що реформатори повинні бути готовими йти всупереч течіям, які не сприяють модернізації, та не гребувати досвідом інших країн і культур.

Українська модернізація у своїй першооснові має «гамлетівську» проблему: «бути чи не бути». Незважаючи на те, що країна протягом 20 років незалежності будувала на руїнах планової економіки

⁴ Єгоров В. З історії розвитку промислового шпіунства / В. Єгоров // Дзеркало тижня. – 1994. – № 13. – 31 грудня. – С. 14.

національний варіант олігархічного устрою господарства, він, треба визнати, не став фундаментом для «українського дива». За цієї моделі суттєво гальмується потенціал підйому конкуренції, держава не наближається до рівня світових лідерів. Контролюючи майже цілі галузі, олігархи не зацікавлені у міжгалузевому русі капіталу та структурних змінах, оскільки примножують свої статки через канали політичної ренти за допомогою свого впливу на державні інституції та зрощування з ними. Головною рисою олігархічної економіки є домінування корупції у тісних (що часто набувають форми партнерських) відносинах між економічною й адміністративно-політичною «елітами». Від приватизації відсторонене і вже віддавна не бере участі населення країни та не задіяний іноземний капітал. Такий стан справ не може бути виправлений без вивчення і сміливого впровадження міжнародного досвіду з урахуванням національних особливостей. Особливо важливим у цьому аспекті може бути досвід розробки національної доктрини вирішення економічних, соціальних і екологічних проблем на рівні загальноновизнаних у світі еталонних показників.

Гальмом розповсюдження бенчмаркінгу є й те, що ніхто ще у ринковій економіці не відмінив конкуренцію, за якої зацікавленість лідерів у прогресі конкурентів є щонайменше обмеженою. Не випадково методи бенчмаркінгу засновуються переважно на використанні звітної інформації. Безпосереднє вивчення досвіду кращих підприємств, пошук механізмів включення лідерів у процес освоєння їхнього досвіду відстаючими не отримує достатнього поширення навіть там, де добре поставлена пропаганда успішного бізнесу. Так, у Великобританії список фірм Міністерства торгівлі і промисловості, що приймають відвідувачів за так званою програмою візитів Inside UK Enterprise (IUCE), налічує 180 компаній⁵.

Не викликає сумнівів, що за таких масштабів для виділених центральною урядовою організацією підприємств як взірцевих важливим є безплатна реклама і свого роду офіційна презентація, що надовго забезпечує їм довіру і переваги у споживачів, незважаючи навіть на те, що конкуренти можуть бути практично рівними їм за показниками діяльності. Хоча у кожному випадку вони сприяють досягненню певного прогресу, особливо на основі формування мотивації удосконалення. Не випадково IUCE як найбільша у світі така програма користується популярністю у підприємців, про що свідчить те, що в її рамках організовані десятки одноденних екскурсій з метою обміну досвідом.

Подолання традиційної ідеології конкуренції – важливий аспект успішного використання бенчмаркінгу. Ця проблема виходить за межі суто економічних відносин і потребує виходу у сферу етики. Так, у США і ЄС розробляються спеціальні правила поведінки, метою яких є сприяння досягненню взаєморозуміння з потенційними партнерами. Наприклад, член Ради бенчмаркінгу Інституту стратегічного планування США компанія Ameritech розробила і затвердила кодекс поведінки, який складається із дев'яти позицій: дотримуйтесь законів; будьте готові надати інформацію, що аналогічна тій, яку хочете дізнатися; поважайте чужі секрети; не поширюйте отриману інформацію за рамки вашої компанії; починайте контакт лише з відповідальними за бенчмаркінг; не робіть посилань без дозволу; виходьте підготовленими вже на перший контакт; добре вивчіть бенчмаркінг і дотримуйтесь процесу; визначте, що піддавати бенчмаркінгу; проведіть жорстку самооцінку⁶.

За аналогією з американським Європейським фондом менеджменту якості (EFQM) розроблений Європейський кодекс правил проведення бенчмаркінгу (European benchmarking code of conduct)⁷. Він складається з десяти розділів, які висвітлюють принципи здійснення всього процесу бенчмаркінгу: підготовки; налагодження зв'язків і контактів з урахуванням корпоративної культури партнерів; взаємного обміну інформацією; конфіденційності; відповідальності за взяті зобов'язання, пов'язане з використанням отриманої інформації лише для обговорених з партнером цілей; дотримання законності у використанні інформації, особливо у консалтинговій діяльності чи нерозголошенні для конкурентів; завершеність у виконанні взятих зобов'язань; розуміння і згоди; застосування бенчмаркінгу для існуючих і майбутніх конкурентів; протокольні питання⁸.

У практичній роботі зі здійснення бенчмаркінгу і використання його результатів фахівці найчастіше стикаються з проблемою адаптивності виявленого досвіду. Його неможливо клонувати на іншому

⁵ Пилчер Т. Бенчмаркінг как средство повышения конкурентоспособности компании / Терри Пилчер // Европейское качество. Дайджест. – 2004. – № 1. – С. 44.

⁶ Джордж С. Всеобщее управление качеством. Стратегии и технологии, применяемые в самых успешных компаниях / С. Джордж, А. Ваймерскирх. – СПб. : Victory, 2002.

⁷ European benchmarking code of conduct [Електронний ресурс] // EFQM. – Режим доступу : <http://www.efqm.org/en/PdfResources/Benchmarking%20Code%20of%20Conduct%202009.pdf>.

⁸ Принципи європейського кодексу проведення бенчмаркінгу не мають офіційного перекладу на українську мову. В оригіналі вони формулюються так: «Introduction, principle of preparation, principle of contact, principle of exchange, principle of confidentiality, principle of use, principle of legality, principle of completion, principle of understanding and agreement, benchmarking with competitors, benchmarking protocol».

підприємстві. До того ж лідери не зупиняються на досягнутому, а намагаються безперервно прогресувати. Саме тому концепція бенчмаркінгу не завершується процедурами його проведення. Як для лідерів, так і тих, хто прагне їх наслідувати, повинно мати однаково важливе значення підпорядкування всієї діяльності завданням неухильного підвищення своїх результатів. Якісно вони будуть відрізнятися один від одного тим, що лідери приречені пошукувати новітні, ще ніким не задіяні методи діяльності. Вони повинні удосконалювати те, що на даний момент сприймається як вершина досконалості. Для тих, хто від них відстав, треба вирішувати подвійне завдання: задіяти досягнення лідерів і пошукувати можливості вищої досконалості «продукуванням» власних ідей та методів діяльності. Якщо у перших домінуватиме діяльність із самооцінювання, то у других – з оцінювання конкурентів.

Суттєвою підмогою зростання національної економіки загалом і кожного економічного суб'єкта, зокрема, є модель досконалості, що розроблена Міжнародною організацією зі стандартизації (ISO) і увійшла до стандарту ISO 9004:2009⁹. Значення цього стандарту полягає у тому, що він уперше надає у розпорядження менеджерам методи для аналітичної самооцінки ступеня зрілості організації, для якого використовується інструментарій стандарту ISO 10014:2006¹⁰ у поєднанні із традиційним аудитом систем управління якістю¹¹.

В економічній літературі поширена точка зору, що моделі оцінювання EFQM не відповідають індивідуальним потребам і потребують заміни індивідуальними. «Усе більша кількість організацій відмовляються від моделі оцінювання EFQM як загальної та такої, що не відповідає індивідуальним потребам, і рухаються до створення власних, індивідуальних моделей самооцінювання, що постійно вдосконалюються разом із удосконаленням організації»¹², – пише В. Новіков. З таким підходом можна погодитися лише у тому розумінні, що індивідуальні методи оцінювання дійсно потрібні. Проте вони не можуть замінити стандартні, а повинні їх доповнювати. Особливо доцільними й ефективними індивідуальні методи можуть виявитися у разі пошуку управлінських рішень інноваційного характеру щодо випереджального розвитку (для відстаючих) або утримання позицій лідера (для кращих).

З огляду на тенденції розвитку методів проведення бенчмаркінгу варто зауважити, що аналіз передового досвіду, як правило, концентрується на двох аспектах: процесі і результатах. У методологічному сенсі вони визначені Т. Конті як «ліво-праві» (від системних чинників через процеси до результатів) і «право-ліві» (від результатів через процеси до системних чинників)¹³. Проте в обох цих поширених підходах відсутній елемент, що супроводжує і забезпечує їхню трансформацію у якісно найвищий кількісний і якісний результат, а саме: механізм мотивації всіх учасників процесу на найкращі досягнення. Його відсутність чи недостатня потужність призводить до того, що бенчмаркінг сам по собі не завжди є достатнім методом для досягнення найбільш бажаного ефекту – лідерства. Це те, без чого не буває високих досягнень, хоч кожній фірмі на ринку має бути притаманним бажання «зіграти якнайкраще». У цьому сенсі доволі доречним є афоризм, що приписується Б. Наполеону: «He is a bad soldier who doesn't dream of becoming a general»¹⁴.

Отже, лідерська вмотивованість та амбіційність – це суттєві, вирішальні елементи досягнення високих результатів. Однак їх треба розглядати у ширшому ракурсі, а саме: враховувати те, що вони є складовою *способу мислення* індивіду, команди, нації, що визначається переважно мотиваційним механізмом. На наш погляд, цей прошарок діяльності практично випав із систем бенчмаркінгу, через що зусилля з накопичення і використання передового досвіду не завжди приносять бажані результати. Особливо це простежується у тих випадках, коли в системі управління відсутнє взаєморозуміння щодо мети і методів її досягнення.

Розуміння необхідності включення до методології і методики бенчмаркінгу систем вивчення способу мислення вже визріває та формується серед фахівців Так, J. Pfeffer і R. I. Sutton з Гарвардської бізнес-школи дійшли висновку, що «замість того, щоб копіювати те, що роблять інші, ми повинні копіювати те, як вони мислять (Instead of copying what others do, we ought to copy how they think)»¹⁵. Досвід – це завжди

⁹ ISO 9004:2009. Managing for the sustained success of an organization – A quality management approach (Управління з метою сталого успіху організації. Підхід з позиції управління якістю).

¹⁰ ISO 10014:2006. Quality management – Guidelines for realizing financial and economic benefits (Управління якістю. Настанови з реалізації фінансових та економічних вигод).

¹¹ ISO 10014:2006. Quality management – Guidelines for realizing financial and economic benefits (Управління якістю. Настанови з реалізації фінансових та економічних вигод).

¹² Новіков В. Діагностичне оцінювання як невід'ємний елемент сучасної системи управління / В. Новіков // Стандартизація, сертифікація, якість. – 2011. – № 2. – С. 40.

¹³ Конті Т. Самооценка в организациях / Т. Конті. – М. : СМЦ «Приоритет», 1999. – 337 с.

¹⁴ Поганий той солдат, який не мріє стати генералом (У Росії його приписують полководцю А. В. Суворову).

¹⁵ Pfeffer J. Three Myths of Management / Jeffrey Pfeffer, Robert I. Sutton // HBS. – Working Knowledge. – 2006. – 3/27.

минуле, яке не підлягає сліпому копіюванню. Минуле мало свої умови, кон'юнктуру, клієнтське середовище, міжнародну ситуацію і т. ін.

Крім того, існує ще й фактор людської винятковості. Він може бути певною мірою очевидним у фірмах з яскраво творчим характером продукту і послуг, але складніше вивчити роль керівника, підбору команди, мотивації працівників, міжлюдських відносин у наявних досягненнях виробничих підприємств. Проте складність не має призводити до ухиляння від з'ясування їх ресурсного потенціалу. Інша справа, що готуючись до проведення бенчмаркінгу, треба розробити і узгодити з партнером методику вивчення фірмового образу мислення як загалом, так і щодо окремих працівників та їх груп. Частково ця складова може здійснюватися в аспектах аналізу суми знань, якими володіє організація. Вони частково розосереджені у базах даних, сховищах документів, повідомленнях електронної пошти та звітах, хоча значний обсяг знань і досвіду сконцентрований у головах працівників, доступ до яких можна отримати під час індивідуальних контактів.

Бенчмаркінг знань має міститися системи управління знаннями (Knowledge Management). Це дасть можливість не обмежуватися ознайомленням з окремими інформаційними масивами, а виокремити всеохоплюючу стратегію підприємства і систему її колективної реалізації на основі використання як всієї наявної інформації та досвіду, так і кваліфікації співробітників. Особливе значення має приділятися скороченню часу реакції на мінливі умови ринку, досягнення переваг перед конкурентами в обробці накопичених фахівцями знань, недопущенні їх старіння та генерацію нових знань.

Бенчмаркінг знань – це вивчення конкурентних переваг фірми у інтелектуальній сфері, і для його здійснення мають бути розроблені спеціальні методи і відповідним чином підготовлені працівники. Їх підбір має проводитися таким чином, щоб вони не поступалися за своїм кваліфікаційним і творчим потенціалом працівникам конкурента для того, щоб бути спроможними аналітично порівняти знання і систему управління ними на своєму і конкуруючому підприємствах. Хорошим прикладом для цього можуть бути японці, у традиції яких є володіння еталонним мисленням, що дає їм можливість від відвідувань інших країн привозити нові знання, які можна застосувати у своїй країні. Подейкують, що багато ідей радянського журналу «Юный техник» були використанні японськими підприємцями, хоча вітчизняними фахівцями вони сприймалися лише як популярна інформація для професійної орієнтації дітей та молоді.

Висвітлюючи суть бенчмаркінгу дослідники лишають поза увагою такий його елемент, як *творче навчання*, хоча глобалізація і сучасна практика потребують постійного освоєння нових досягнень науки, техніки і технології. Творче навчання в системі бенчмаркінгу має розумітися як потреба у тому, щоб накопичені конкурентами знання не переносилися механічно за принципом «думай, як я; роби, як я». Фахівці з бенчмаркінгу повинні засвоювати і розвивати здобутки конкурентів з прив'язкою до завдань діяльності фірми в умовах науково-технічного прогресу. Співставлення своєї компанії з такою, яку вибрано за еталон, має бути основою породження нової ідеї або їх множини та надихати на інноваційні зміни. Якщо така діяльність здійснюється постійно, а не від випадку до випадку, то вона розвиває творчі здібності працівників і формує корпоративну творчість у напрямку створення нового обличчя своєї фірми. Завдяки цьому бенчмаркінг поступово набуває потенціалу, який за успішного творчого навчання торує шлях у лідери.

Варто зауважити, що в літературі з бенчмаркінгу іноді використовується термін «організація, що самонавчається» (learning organization). У нього вкладається, як правило, подвійний зміст: вивчення чужого досвіду і творча адаптація його до умов своєї діяльності. У такому визначенні звужується і навіть відходить у «тінь» творчий елемент у сенсі *розробки оригінальних рішень* техніко-технологічного, організаційного, фінансово-економічного, соціального та екологічного характеру. Цей процес може відбуватися майже виключно за умови поєднання навчання і дослідження. Якщо його опустити, то у цьому разі зміст бенчмаркінгу зведеться лише до того, що «організація, що самонавчається» має лише одного «вчителя» – конкурента, досвід якого творчо копіюється. Як нам уявляється, творче навчання «організації, що самонавчається» точніше було б визначати за формулою «сам собі вчитель», маючи на увазі, що все попереднє знання вивчається переважно для формування свого обличчя в бізнесі, своєї пізнавальності на ринку, свого alter ego.

18.3. Співробітництво і взаємодопомога в системі бенчмаркінгу

Бенчмаркінг відроджує в системі конкуренції риси, які мають бути притаманні кожному змаганню – відносини *співробітництва і взаємодопомоги*. За логікою ринкових відносин економічні суб'єкти-лідери не зацікавлені у тому, щоб конкуренти повторили їхні результати, а тим паче – щоб вони їх перевершили. У цьому виявляється елемент змагання. Він є двигуном економічного прогресу, тому що мотивує підприємців постійно пошукувати, створювати і реалізовувати ресурси зростання. Одночасно із змаганням у людському суспільстві, зокрема економіці, діє інший основоположний закон еволюції людства – співробітництва і взаємодопомоги. Його суть всебічно досліджував П. А. Кропоткін. У його теоретичній концепції співробітництво і взаємодопомога визначені як природний закон так само, як і взаємна боротьба, хоча змагання для розвитку має важливіше значення¹⁶. Значною мірою можна погодитися з Д. Масловим, що «спільна робота на благо компанії має набагато більший потенціал, ніж робота, що заснована на конфлікті, ранжуванні і змаганні. Ідеї, закладені у бенчмаркінгу, як не можна краще відповідають принципу «Виграємо всі разом», отже, відповідають парадигмі сучасного менеджменту. Крім того, механізм методів бенчмаркінгу має стримуючі елементи, що регламентуються кодексом поведінки при бенчмаркінгу»¹⁷.

Специфіка відносин співробітництва і взаємодопомоги полягає в тому, що вони на поверхні явищ мають такий вигляд, в яких переважає інтерес відстаючих. Однак досліджуючи глибше, виявляється, що за умови відповідального відношення один до одного з боку кожного партнера, виграють обидві сторони і не завжди більше виграє слабша сторона. Так, лідер, надаючи можливість вивчити свій досвід, фактично «продає» *second hand*. Той, хто його отримав, ніколи не зможе механічно, «за щучим велінням» бути на одному рівні з лідером. Частіше чужий досвід є лише інформаційною базою для творчого пошуку своєї концепції розвитку та її реалізації.

Вище вже зазначалося про інтерес лідера у співробітництві і взаємодопомозі в аспектах реклами. Ще одна не менш важлива зацікавленість його може бути виражена латинським афоризмом *docendo discimo* – навчаючи ми навчаємося. Ця сторона найменш описана в економічній літературі, про неї рідко повідомляється у ЗМІ. Російський інженер Д. Маслов після відвідувань Японії зробив висновок про переконання японців у тому, що якщо компанія когось навчає, то й сама розвивається. Він наводить приклад відвідання російською делегацією компанії з надання послуг з прибирання території і приміщень *Masashino* із штатом 360 працівників, яка є лауреатом японської премії якості. Зробивши собі ім'я у відносно непопулярному бізнесі, компанія відкрила новий напрямок діяльності – консалтинговий. Щоденно вона приймає по 5–7 делегацій, які оплачують прийом і реалізують свої видання з описом досвіду роботи¹⁸.

Варто зауважити, що переваги такої співпраці не завжди отримують належне визнання серед представників бізнесу. За оцінками американського досвіду, лише 50–75% компаній погоджуються брати участь у партнерському бенчмаркінгу. Якщо йдеться про визнаних лідерів у сфері якості, лауреатів Національної премії якості Болдріджа, які «завалені» такого роду пропозиціями, то вони, як правило, відмовляють всім, крім своїх суміжників (постачальників і споживачів)¹⁹. Якщо оцінювати найбільш відомі і розповсюджені у світі премії якості, то лише японська преміальна система Демінга орієнтована на виробництво і широке розповсюдження методів стандартизації. У Європейській премії якості акцент робиться на захисті інтересів споживачів і навколишньому середовищі, а премія Болдріджа ставить своєю головною метою популяризацію стратегічного планування²⁰.

Співробітництво і взаємодопомога у сучасному світі – явище глобальне. Нині поширюється тенденція творчого запозичення національних напрацювань соціально-економічного розвитку. Якщо у другій половині ХХ ст. інтерес викликали переважно американська, європейська та японська моделі, то нині реформатори у різних країнах уважно аналізують інші системи більш-менш успішних країн. У країнах з ринками, що розвиваються, значною популярністю користуються китайська, індійська, сингапурська та турецька моделі. Багато африканських країн не без успіху використовують ідеї індійської моделі в галузі інформаційних технологій. Саме їй віддають перевагу в Гані, Кенії, Мозамбіку, Нігерії,

¹⁶ Кропоткін П.А. Взаимная помощь среди животных и людей как двигатель прогресса [Електронний ресурс] / П. А. Кропоткін. – Режим доступу : <http://aitrus.info/node/767>.

¹⁷ Маслов Д. Бенчмаркинг – новое слабое успешной стратегии бизнеса в России / Дмитрий Маслов // Деловое совершенство. – 2006. – № 1. – С. 18–19.

¹⁸ Там само. – С. 18.

¹⁹ Джордж С. Всеобщее управление качеством. Стратегии, технологии, применяемые сегодня в самых успешных компаниях / С. Джордж, А. Ваймерскірх. – СПб. : Victory, 2002.

²⁰ Доклад на тему «Национальная премия качества Л.Болдриджа (MBNQA) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bibliofond.ru/view.aspx?id=538198>.

Сенегалі, Руанді, Танзанії, на Мадагаскарі. Світовий банк популяризує бразильську систему зумовлених грошових трансфертів, яка виявилась інноваційною у залученні дітей до школи, зниженні дитячої та материнської смертності, а також у боротьбі з бідністю без втрат для бюджету²¹. У цій системі умовами отримання допомоги з бідності, крім низьких доходів сім'ї, є проходження дітьми обов'язкового медичного огляду та вакцинації, відвідування ними школи. Допомога може виражатися в наданні стипендій на здобуття освіти у престижних федеральних і приватних університетах талановитим вихідцям з бідних сімей. Значною популярністю у великих містах багатьох країн користується колумбійська система громадського транспорту TransMilenio із швидкісними автобусними лініями, велодоріжками, масштабними забудовами бібліотек, шкіл, спортивних майданчиків, за що мер міста Боготи отримав вищу нагороду Венеціанської архітектурної бієнале «Золотого Лева». Свої досягнення він презентував також у Москві і Києві.

До форм взаємодопомоги і співробітництва можна віднести членство у спеціальних фондах та співпрацю з організаціями, які надають інформаційні послуги з поширення кращого досвіду. У цьому відношенні ефективним є членство у Європейському фонді якості (EFQM), який здійснює накопичення передового досвіду у сфері менеджменту. Члени фонду, маючи інтерактивний доступ до його інформаційної бази, мають можливість безперешкодно отримувати широку гаму різних варіантів бенчмаркінгу. Аналогічні послуги можуть отримувати й ті компанії, які не набули членства у фонді, але на менш вигідних умовах.

Значною популярністю користуються послуги департаменту передового досвіду Міністерства торгівлі і промисловості Великої Британії через посередників (Training and Enterprise Councils, Business Links та інших), відомі під назвами Connect, Benchmark Index і Inside UK Enterprise. Радикально спрощену процедуру надання консалтингових послуг має схема Connect, яка використовує серію інтерактивних модулів на CD-ROM. Завдання порівняльної оцінки показників у головних сферах діяльності вирішується за допомогою послуги Benchmark Index, який охоплює 80 напрямків високоякісної інформації з фінансового стану, менеджменту і ділової досконалості. Безпосередній співпраці служить програма Inside UK Enterprise, в рамках якої організовано десятки тисяч одноденних візитів на вибрані взірцеві підприємства з метою обміну досвідом і проведення відкритих дискусій у вузькому колі колег. Особлива увага приділяється питанням використання гнучкого автоматизованого виробництва, командній організації праці, встановленню взаємовідносин з постачальниками.

Відносини співробітництва і взаємодопомоги у своїй основі мають довіру. Вона є найважливішим ресурсом обміну досвідом і сприяння з боку лідера в освоєнні його надбань. Розвиток виробничих відносин між економічними суб'єктами в умовах взаємної довіри і віри у щирість допомоги розвиває співпрацю таким чином, що у кінцевому підсумку вона приносить партнерам синергійний ефект. Фундаментальною основою філософії відносин довіри є взаєморозуміння, що для її завоювання кожен партнер має намагатися дати іншому все те, що він хоче. За таким характером ставлення партнерів один до одного кожен може розраховувати і реально отримати як те, що він хоче, так і більше того, оскільки за цих умов формується відчуття впевненості у доцільності партнерства. У разі її відсутності, як вважає Дж. Кейнс, породжується хаос, непередбачуваність, безвідповідальність, порушення умов співробітництва і т. ін. За дослідженням В. Куриляк, чим нижче довіра на ринку, тим стриманішими стають його учасники навіть тоді, коли доцільно рішуче діяти, що призводить до зниження темпів економічного зростання, а за зростання масштабів недовіри – до кризи²².

В історичному ракурсі співробітництво і взаємодопомога виглядає як еволюційний процес, який притаманний всьому природному світу і найбільшою мірою характерний для людського суспільства. «Так що моральний прогрес людського роду, якщо розглядати його з широкої точки зору, видається поступовим поширенням начал взаємної допомоги, від первісного роду до нації і до спілки народів, тобто до угруповань племен і людей, все більш і більш великим, поки, нарешті, ці начала не охоплять все людство, без відмінності вір, мов і рас»²³, – писав П. А. Кропоткін. Цей висновок набуває особливої актуальності в епоху глобалізації, коли світова економіка перетворюється в органічно інтегровану систему національних економік, виростаючи у складний моноорганізм із класичними системними якостями, серед яких виняткового значення набувають здатність до саморозвитку, управління внутрішніми організаціями і взаємозв'язками.

²¹ Див.: Васильєв С. Модернізація Бразилії: епоха двох президентів [Електронний ресурс] / С. Васильєв. – Режим доступу : <http://www.polit.ru/article/2010/11/15/brasil>.

²² Куриляк В. С. Цивілізаційні і міжкультурні виміри міжнародного менеджменту: автореф. ... докт. екон. наук / Віталіна Євгенівна Куриляк. – Тернопіль, 2011. – С. 17.

²³ Кропоткін П. А. Взаимная помощь среди животных и людей как двигатель прогресса [Електронний ресурс] / П. А. Кропоткін. – Режим доступу : <http://aitrus.info/node/767>.

Князю і потомку запорізьких козаків П. А. Кропоткіну не судилося не тільки втілити свої теорії анархізму, а й побачити «життя і смерть» реального соціалізму та перетворення капіталізму. З горизонту нинішнього часу можна дійти висновку про те, що співвідношення між боротьбою у формі економічного змагання або конкуренції і взаємною допомогою та співробітництвом економічних суб'єктів розвивається по-різному. На певних етапах людської історії важливішу роль відіграє фактор взаємодопомоги. Це притаманно для первісних, стародавніх, дикунських форм існування людства. Саме завдяки взаємній допомозі воно проторувало собі шлях до прогресу. Подальший розвиток відбувався шляхом зростання ролі змагання і перетворення його на конкуренцію. Саме завдяки конкуренції стало можливим прискорити технічний прогрес, винайти парову машину, досягнути виняткових успіхів у галузі електрики і хімії та створити комп'ютери. Апогеєм для конкуренції з огляду на загальнолюдський розвиток можна вважати XVIII–XX ст., які відзначилися промисловою і науково-технічною революціями.

В умовах глобалізації відбувається посилення фактора взаємодопомоги і співробітництва. Спочатку ця тенденція більшою мірою виявлялася на глобальному і міжнародному регіональному рівнях у геополітичному та геоekonomічному ракурсах. Насамперед після Другої світової війни створена мережа органів глобального управління: ООН, МВФ, Світовий банк, Світова організація торгівлі та інші. Пізніше почали формуватися об'єднання регіонального типу, серед яких найбільш розвинутим є ЄС. Останнім часом ця тенденція розвивається у напрямках як розширення функцій і повноважень існуючих органів і союзів, так і створення нових. Якщо раніше союзи і органи, що створювалися, концентрували свої зусилля переважно на завданнях мирного співіснування та економічного розвитку, то нині посилюються тенденції розвитку співпраці у сфері екології, освоєнні природних ресурсів і світового океану, космічних досліджень, глобальної зміни клімату.

Подальший глобальний розвиток посилює тенденції взаємодопомоги і співробітництва не тільки на рівні міждержавних і міжнаціональних комунікацій. Вони поширювалися на рівні підприємств, органів місцевого самоуправління, кластерів і т. ін. У цьому виявляється дія сформульованого Гегелем закону діалектики заперечення. Така тенденція має розумітися як те, що глобалізація не перериває розвиток, а стає спадкоємицею минулого, повторюючи певні його властивості на новій стадії у досконалішому вигляді. Для економістів це відповідає поняттю «творчого руйнування», вперше введене німецьким економістом В. Зомбартом і популяризованим австро-американським економістом і соціологом Й. Шумпетером. Йдеться про те, що у процесі розвитку руйнуються старі відносини і формуються нові, але останні відновлюють ті цінності, які в минулому занепали, а в нових умовах спроможні дати нові імпульси розвитку. Цей процес має характер подвійного заперечення, згідно з яким «знищується» все те, що стає гальмом розвитку, і відкривається простір для подальшого прогресу із залученням всього корисного від попередніх шаблів розвитку.

Для розвитку відносин співробітництва і взаємодопомоги на рівні конкуруючих господарських суб'єктів принциповим є органічне включення їх в економічну систему. При цьому не повинні виключатися чи послаблятися елементи змагальності. Нова економіка потребує і глибокої конкуренції, і дієвої співпраці. Це настільки важлива проблема, що від її вирішення залежить ефективність економічної системи, яка формується у XXI ст. Без включення відносин співробітництва і взаємодопомоги в економічний механізм неможливо забезпечити успішний і збалансований розвиток. Вагомим аргументом на користь такого твердження є те, що крах соціалізму вирішальною мірою відбувся тому, що відносини конкуренції і співробітництва та взаємодопомоги були виведені з економічної системи. Зрештою, соціалізм був позбавлений інноваційної і динамічної суті та приречений на використання імітаційних методів розробки і виробництва нових продуктів.

Як зазначає Я. Корнаї, «у рамках соціалістичної системи можна говорити про її неспроможність створювати революційно нові продукти, а також про нижчі значення багатьох показників технічного прогресу порівняно з капіталістичною системою. Згадані риси – не наслідок політичних помилок, а глибоко укорінені особливості соціалізму як системи. На жаль, ця дуже очевидна перевага капіталізму не отримує достойної оцінки. Її повністю ігнорують більшість людей і навіть ті, хто вивчає альтернативні системи»²⁴. Я. Корнаї наводить 87 революційних інновацій, які введені у світ у виробництво після 1917 р. (після соціалістичної революції в Росії), і компанії-новатори. Звертає на себе увагу, що освоєння нових інноваційних продуктів відбувалося виключно у капіталістичних країнах. Країни соціалістичного табору, у кращому випадку, спробували використовувати новаторські винаходи, що народжувалися у капіталістичних країнах, вдаючись до інших форм або імітуючи, що набагато легше.

²⁴ Корнаї Я. Инновации и динамизм: взаимосвязь систем и технического прогресса / Я. Корнеи // Вопросы экономики. – 2012. – С. 4. (Спочатку – доповідь, представлена на конференції UNU-WIDER «Reflections on Transition: Twenty Years After the Fall of the Berlin Wall», Helsinki, September 18–19, 2009).

18.4. Партнерський бенчмаркінг: співпраця і взаємодопомога

В економічній літературі розроблені більш-менш прийнятні класифікації бенчмаркінгу. Серед них виокремлюють зовнішній і внутрішній, які поділяються на окремі різновиди: конкурентоспроможності; функціональний; стратегічний; глобальний; індивідуальний; партнерський; регіонів світу або країн; співтовариства країн; країни, галузі; корпорації; фірми; підрозділів фірми; організації загалом; процесу загалом; елементу процесу; функції процесу; витрат на різних етапах процесу; продукції (рис. 18.1). Деталізацію форм і видів бенчмаркінгу можна продовжити з урахуванням управлінських, фінансових, соціальних, екологічних та інших аспектів. Проте загальним має бути те, що всі вони можуть бути індивідуальними або партнерськими.

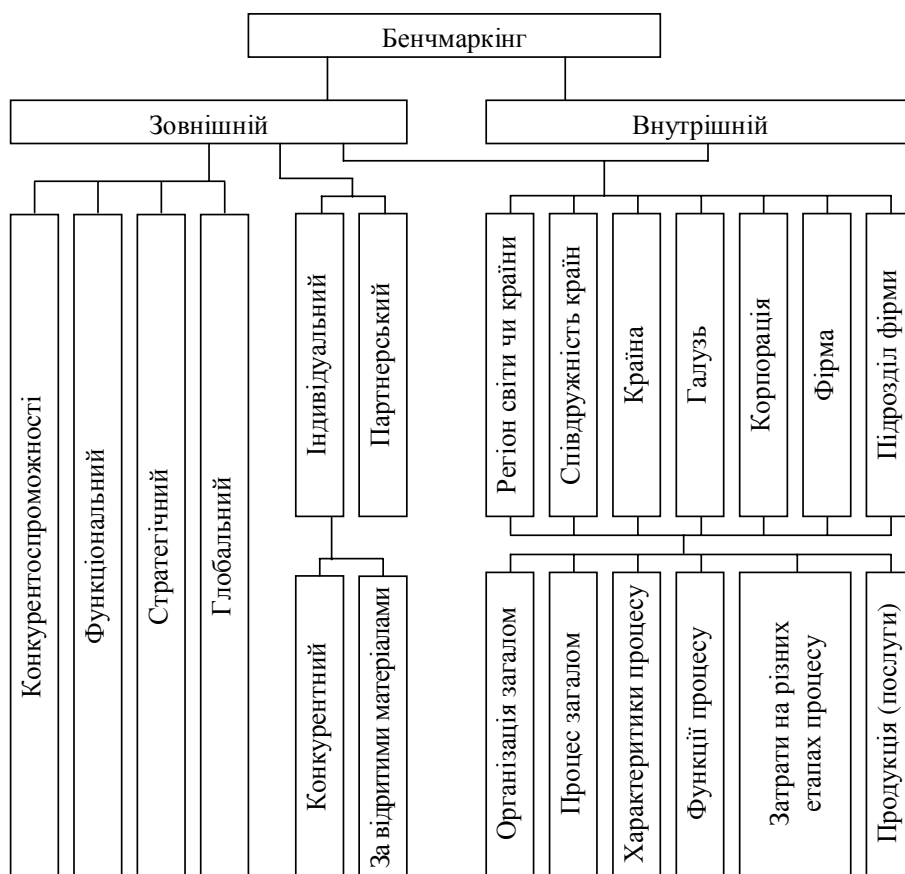


Рис. 18.1. Класифікація бенчмаркінгу

Джерело: Кане М. М. Системы, методы и инструменты менеджмента качества : учеб. пособие / М. М. Кане, Б. В. Иванов, П. В. Корешков, А. Г. Схиртладзе. – СПб. : Питер, 2008. – С. 460.

Індивідуальний бенчмаркінг не є принципово новим у діяльності підприємств. Він відображає традиційні методи збору інформації, які використовуються конкурентами в боротьбі одних з іншими. Це своєрідна прихована промислова розвідка, під час якої концентрується та аналізується відкрита інформація, а іноді відбувається «здобування» матеріалів закритого характеру. Оцінюючи індивідуальний бенчмаркінг, автори навчального посібника «Системы, методы и инструменты менеджмента качества» зазначають, що він «знаходиться на грані промислового шпіонажу, який засуджується суспільством і в разі його викриття може привести до великих збитків і втраті іміджу»²⁵. Якщо відкинути незаконні методи отримання даних, то індивідуальний бенчмаркінг треба розглядати як складову партнерського бенчмаркінгу, яка забезпечує необтяжливу для партнерів частину вивчення передового досвіду. Для роботи з інформацією нині використовуються новітні наукові досягнення.

Партнерський бенчмаркінг – це сучасна форма співробітництва і взаємодопомоги різних організаційних утворень, насамперед суб'єктів господарювання. Він передбачає наявність спільної домовленості на основі взаємної зацікавленості сторін. За партнерського бенчмаркінгу укладається угода

²⁵ Кане М. М. Системы, методы и инструменты менеджмента качества : учеб. пособие / М. М. Кане, Б. В. Иванов, П. В. Корешков, А. Г. Схиртладзе. – СПб. : Питер, 2008. – С. 463.

щодо проведення спільних порівняльних досліджень діяльності своїх підприємств чи інших організаційних і союзних утворень. Метою партнерського бенчмаркінгу є виявлення і поширення на всіх його учасників передового досвіду та надання допомоги один одному у подальшому розвитку. Він може здійснюватися як різнопрофільними, так і однопрофільними підприємствами, тобто підприємствами-конкурентами. Останній виражає собою напрямок, який має поширюватися у новій глобальній економіці для того, щоб зменшити негативні риси конкуренції і спонукати на спільні дії в інтересах загальноекономічного розвитку. У будь-якому разі партнерський бенчмаркінг є певним відступом від суперництва на користь співробітництва, про що свідчить, зокрема, японський досвід²⁶.

Важливим мотивом співпраці в рамках партнерського бенчмаркінгу є те, що жодне підприємство не є і не може бути абсолютно успішним у всіх напрямках своєї діяльності. Тому спільна аналітична робота, виявлення кращих сторін діяльності кожного, сприяння один одному у запозиченні виявлених здобутків є умовою отримання кожним користі від співпраці. Партнери домовляються, що результати бенчмаркінгу не будуть використані на шкоду учасникам угоди.

Партнерські тенденції розвитку бенчмаркінгу не обмежуються рівнем підприємства. Нині вони поширюються на різні сфери діяльності і можуть охоплювати регіональний (у національному і міжнародному ракурсах), державний та міждержавний рівні. Активно використовується бенчмаркінг у питаннях розвитку мереж співпраці і кластерів. Показовою є співпраця між Німеччиною і Кореєю в питаннях порівняльного аналізу інноваційних мереж співпраці²⁷ і кластерів. Це бенчмаркінгове дослідження ініційоване Федеральним міністерством освіти і досліджень (Bundesministerium für Bildung und Forschung) і здійснене в рамках продовження двадцятирічної співпраці німецького міністерства з корейськими міністерствами освіти і науки (Ministry of Education and Science) та економіки знань (Ministry of Knowledge Economy). Виконання дослідження було доручено берлінському Інституту інновацій і техніки (Institut für Innovation und Technik). Варто також зазначити, що німецька сторона у цій ініціативі виступала не тільки від свого імені, а й від імені ЄС.

Прикладне значення бенчмаркінгового дослідження німецьких і корейських кластерів, що виконувалося Інститутом інновацій і техніки, полягало в тому, щоб забезпечити розвиток міжнародного регіонального співробітництва мереж співпраці і кластерів у галузі досліджень і інноваційних розробок з подальшим розширенням співробітництва малих і середніх підприємств. Передбачалося також отримання ефекту в питаннях підвищення конкурентоспроможності німецького бізнесу в Азії. Ця робота відповідала і інтересам Кореї більш тісної співпраці з ЄС у галузі освіти, науки і розробок. Результати дослідження у повному обсязі розміщені в Інтернеті²⁸ і перекладені в країнах ЄС²⁹.

Здійснення партнерського бенчмаркінгу в сфері мереж співпраці і кластерів, у рамках яких інтегруються ініціативи щодо досліджень і розвитку, набуває значною мірою нових рис порівняно з бенчмаркінгом в інших сферах. У рамках цієї форми приділялося важливе значення порівняльному аналізу пріоритетних цілей; оцінці досвіду та відкритості з огляду на перспективи розвитку міжнародної співпраці; формуванню рекомендацій фондам і державним органам щодо прийняття рішень, спрямованих на фінансову підтримку процесів включення національних науково-технічних і бізнесових організацій в іноземні кластерні та мережеві утворення.

Так, Інститут розвитку та інновацій спільно з корейськими партнерами на початковому етапі дослідження вивчав створені в країні мережі співпраці і кластери, концентруючись переважно на виокремленні національних особливостей використання цієї організаційної форми. Дослідники ознайомилися з різними сторонами діяльності мереж співпраці і кластерів, вивчаючи первинні та вторинні документи і проводячи інтерв'ю з корейськими фахівцями і менеджерами. Пізніше стало

²⁶ Исикава К. Японские методы управления качеством / К. Исикава. – М. : Экономика, 1988; Михайлова Р. М. Бенчмаркинг – универсальный инструмент управления качеством [Електронний ресурс] / Р. М. Михайлова. – Режим доступу : <http://quality.eup.ru/MATERIALY5/benchmark.html>.

²⁷ Варто зауважити, що з 1990-х років Німеччина намагається розвивати інноваційну економіку шляхом концентрації галузевої концентрації на регіональному рівні. З цією метою створюються регіональні конгломерати, які отримали назву «мережі компетенції» (Kompetenznetze). Важливим завданням цих мереж є здійснення розробок, що виходять за рамки традиційного галузевого ділення, для чого стимулюється об'єднання найбільш успішних інноваційних груп і комплексів країни. Організація таких мереж здійснюється за дев'ятьма категоріями: біотехнології; мікро-нано-опто; виробництво і обробка; транспорт і мобільність; охорона здоров'я і медицина; енергетика і навколишнє середовище; нові матеріали і хімікати; інформація і комунікації; авіація і космонавтика. Досвід створення мереж компетенції набуває значного поширення в ЄС, хоч в Україні і країнах СНД вона маловідома.

²⁸ Meier zu Köcker G. Cluster als Instrumente zur Initiierung von FuE-Aktivitäten zwischen Deutschland und Korea [Електронний ресурс] / Gerd Meier zu Köcker, Liane Gamatz. – Режим доступу : <http://www.vdivde-it.de/publikationen/studien/cluster-als-instrumente-zur-initiierung-von-fue-aktivitaeten-zwischen-deutschland-und-korea>.

²⁹ Так, у Польщі видання польською мовою здійснено Польською агенцією розвитку підприємництва під егідою міністра економіки та за фінансової підтримки ЄС.

можливим визначити схожі і відмінні риси мережевої та кластерної організації у Німеччині і Кореї. Зрештою, були усвідомлені взаємні інтереси у справі співпраці в галузі досліджень і розвитку.

Співпраця у процесі проведення партнерського бенчмаркінгу не означає, що матеріали досліджень можуть бути відкритими для всіх бажаючих ознайомитися з ними. Сторони домовляються, як правило, про умови анонімності. Зокрема, німецький Інститут інновацій і розвитку у своїх публікаціях не називає назви кластерів, за якими приводяться конкретні висновки, та головні фігури у сфері технологій, енергетики та навколишнього середовища, медицини і біотехнології, мікросистем і нанотехнології.

Обговорюючи проблематику партнерського бенчмаркінгу, потрібно звернути увагу на те, що його виділення як окремого виду може викликати сумніви, оскільки сам бенчмаркінг завжди має супроводжуватися взаємодією. За умови відсутності контактів, заснованих на згоді надавати можливості ознайомлення і застосовувати досвід партнера, бенчмаркінг набуває форми промислового шпіонажу, зазіхань на інтелектуальну власність або, щонайменше, межує з цими виявами конкуренції. Тому організація партнерського бенчмаркінгу завжди повинна мати певну правову компоненту, насамперед договірну. Партнери повинні чітко обумовити порядок ведення бенчмаркінгового дослідження, форму та умови участі у ньому кожного партнера, склад робочої групи, методи роботи з інформаційними джерелами та використання її результатів, забезпечення конфіденційності, тренінгові процедури і т. ін.

На відміну від промислового туризму організація бенчмаркінгу не потребує побудови «потьомкінських сіл», окозамилювання і показовості. Бенчмаркінг спроможний принести користь кожному партнеру за умови вивчення реального стану справ і отримання зовнішньої оцінки. Це формує нову тенденцію у розвитку ринкових відносин, що відповідає принципу суперництва на користь співробітництва, який характерний для концепції виходу з кризових ситуацій Е. Демінга³⁰ і дотримання якого найбільш виразно можна прослідкувати у діяльності японських фірм³¹. На практиці з метою успішного використання бенчмаркінгу для підвищення ефективності виробництва створюються робочі групи із працівників партнерських підприємств, експертів і консультантів.

Вагомі рекомендації бенчмаркінгових робочих груп напрацьовуються за умови співставлення результатів аналізу і висновків різних кожної з них, особливо при розгляді протиріч. Крім випадків, коли рекомендації не мають достатнього обґрунтування і через це не «вписуються» у загальну систему інновацій певної групи, протиріччя в результатах партнерського бенчмаркінгу пояснюються законами пізнання. Так, вони можуть виникнути внаслідок використання різних методик дослідження; накопичення недостатньої кількості фактів, до яких потраплять випадкові; недобору матеріалу для виявлення взаємозв'язків та джерел розвитку незнання умов діяльності партнерів. Спільна робота над усуненням суперечностей забезпечує поглиблення аналітичної частини дослідження та приведення його результатів до реальних потреб економічної практики кожного з партнерів.

Значні можливості для використання партнерського бенчмаркінгу створюються в результаті процесів злиття компаній, оскільки це створює сприятливі умови щодо запозичення кращого досвіду. Хоча основним мотивом прийняття рішень щодо злиття є причини фінансового характеру, зокрема доцільність максимізації прибутку на основі розширення володіння виробничим і збутовим процесом або прискорення зростання дохідної частини порівняно з витратною, на практиці нерідко найбільші вигоди отримуються від поширення набутого досвіду в рамках нової компанії. Так, в результаті злиття автомобільних компаній Daimler-Benz і Chrysler основний ефект був отриманий від обмінів візитами інженерно-виробничого персоналу, а не від об'єднання збутових мереж і уніфікації компонентів. Фахівці вникли у технічні й технологічні деталі (наприклад, способи нанесення клею на ущільнення дверей), впровадження яких дали мільйонні прибутки³².

У сучасних умовах партнерський бенчмаркінг виявляється ефективним засобом у реалізації національних науково-технічних політик через концентрацію зусиль окремих підприємницьких зусиль у формі технопарків і бізнес-інкубаторів. Успішне дослідження удосконалення ефективності інфраструктур підтримки бізнесу було проведено Європейською Комісією у 2002 р. і мережею Entrepreneurship Research and Education Network of Central European Universities у 2006 р. Це дало можливість виявити дієві інструменти стратегічного й оперативного управління для нових організаційних утворень інноваційним розвитком.

Динамічний розвиток технопарків у ЄС спонукав до ширшого вивчення кращого досвіду їх функціонування. Заслугує на увагу досвід Польщі, у якій завдяки отриманню підтримки структурних фондів ЄС у рамках оперативних програм з 2004 р. розпочалася тенденція динамічного розвитку

³⁰ Деминг Э. У. Выход из кризиса / Э. У. Деминг. – Тверь : Альба, 1994.

³¹ Исикава К. Японские методы управления качеством / К. Исикава К. – М. : Экономика, 1988.

³² Козаченко С. В. Управлінський інструмент підвищення конкурентоспроможності компаній / С. В. Козаченко, І. С. Акімова // Вісник МНТУ ім. акад. Юрія Бугая. – 2010. – № 1. – С. 51. – (Серія «Економіка»).

технопарків. З огляду на неоднорідність і неоднозначність цих процесів здійснювалося вивчення групи технопарків консорціумом компаній F5 Konsalting Sp.z.o.o. на замовлення Польської агенції розвитку підприємництва за тематикою та Польської торговельно-промислової палати високих технологій (Polska Izba Gospodarcza Zaawansowanych Technologii) «Організація і проведення бенчмаркінгу технопарків у Польщі»³³. На проведення бенчмаркінгу було отримано згоду 18-ти технопарків, один з яких після ознайомлення з проектними інформаційними рамками відмовся від участі у дослідженні.

Результати дослідження дали змогу сформулювати рекомендації базового характеру. Польський досвід свідчить про необхідність підвищення ефективності і продуктивності наявних активів шляхом збільшення кількості і якості послуг та раціоналізації витрат. Сфера контактів технопарків дає змогу збільшити співробітництво з підприємствами, науковими закладами і фінансовими організаціями і на цій основі отримувати додаткову кількість патентів та інноваційних впроваджень, а також розвинути матеріальні і нематеріальні ресурси. Бенчмаркінг засвідчив доцільність рішучого збільшення фірм спін-офф («відбрунькованих» фірм – нових підприємств, що утворилися в ході набуття самостійності працівником / працівниками материнського підприємства або наукової організації) і стартап (щойно засноване студентами або випускниками навчального закладу академічне підприємство). За оцінками дослідників, резиденти недостатньою мірою для свого розвитку залучають інвестиції типу венчурний і посівний капітал. Водночас «вузьким місцем» польської економіки є мала кількість патентів і торгових марок, які охороняються законом.

Розвиток партнерського маркетингу має значні перспективи з огляду на формування економіки знань. ЄС виступив з ініціативою створення єдиного освітнього і наукового простору в Європі. У 1995 р. Європейська Комісія заснувала мережу Інноваційних релей центрів (Innovation Relay Centres – IRC), метою яких є створення європейської платформи для стимулювання міжнародних трансферів технологій та надання послуг в інноваційній сфері. Організації подібного типу вже існують і в Україні. Зокрема, створено декілька центрів трансферу технологій, у тому числі на базі концерну «Наука» та при національних технічних університетах. Крім того, функціонує Українська мережа трансферу технологій та Національна мережа трансферу технологій, яка побудована відповідно до методології та моделі Європейської мережі «релей-центрів»³⁴. Нині назріла потреба проведення бенчмаркінгових аналізів функціонування центрів трансферу технологій і розробки рекомендацій, орієнтованих на сприяння розвитку та використання інноваційних розробок.

³³ Бенчмаркінг технопарків в Польше. Общій отчёт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pi.gov.pl/PARPFFiles/file/OIB/Benchmarking_parkow/Benchmarking_of_TP_Report_vRussian.pdf.

³⁴ Національна мережа трансферу технологій. Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ntnn.org.ua/?idm=1&lng=1>.

Частина IV

**КОНЦЕПЦІЇ
РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ
У ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНИХ КРАЇНАХ**

ФІНАНСОВА САМОДОСТАТНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ЧИННИК РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: ДОСВІД КРАЇН ЄС

19.1. Фінансова самодостатність територій в системі регіонального розвитку

Забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад є неодмінною умовою спроможності органів місцевого самоврядування вирішувати питання функціонування економіки адміністративно-територіальних одиниць, модернізації місцевої інфраструктури, задоволення потреб мешканців на рівні сучасних соціальних стандартів, а отже, сприяти стабільному регіональному розвитку.

Реформування місцевого самоврядування, що нині здійснюється в Україні, має на меті децентралізацію влади й обґрунтоване розмежування повноважень між рівнями публічного управління з метою підвищення ефективності надання адміністративних та суспільних послуг. Відповідно, одним з важливих напрямів реформи має стати вдосконалення механізму фінансового забезпечення функціонування територіальних громад, що і зазначено у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні¹.

Очевидно, що такі перетворення неможливі без перерозподілу доходних джерел бюджетів та видаткових повноважень різних рівнів публічного управління, оскільки проголошений у Бюджетному кодексі України принцип самостійності бюджетів поки що залишається на рівні декларації. Діюча до останнього часу модель бюджетних відносин характеризувалася надмірною централізацією податкових надходжень, асиметрією між зобов'язаннями і доходами органів місцевого самоврядування. У результаті цього збільшувалася кількість дотаційних територій, поглиблювалася залежність формування доходів і видатків місцевих бюджетів від рішень державних органів влади, зростала невідповідність між потребами у фінансових ресурсах і реальною здатністю представницьких органів територіальних громад щодо їх мобілізації².

Проте такі проблеми є характерними не лише для України. Вивчення досвіду модернізації публічної адміністрації у посткомуністичних країнах Центральної Європи, які вже стали членами ЄС або вживають заходи для досягнення цього³, свідчить, з одного боку, про чітку тенденцію до посилення ролі територіального самоврядування у забезпеченні регіонального розвитку, а з іншого – про послідовне й рішуче проведення цими державами курсу на забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад. Результатом цього було не лише підвищення якості життя громадян, а й загальне оздоровлення публічних фінансів. Тому, враховуючи незавершеність реформування місцевого самоврядування, бюджетної та податкової систем в Україні, доцільним видається проведення аналізу зарубіжного досвіду у цих сферах з метою практичного використання кращих надбань.

Проблеми фінансового забезпечення регіонального розвитку належать до найбільш актуальних і розглядаються вітчизняними та зарубіжними вченими як з економічної точки зору (В. Алексєєв, М. Бадида, В. Боронос, О. Кириленко, І. Луніна, А. Лучко, В. Опарін, Ю. Пасічник, О. Сунцова, С. Юрій та ін.), так і з точки зору науки державного управління (Н. Гнидюк, В. Гуменюк, К. Деві, В. Куйбіда, М. Лахижа, В. Лісничий, В. Малиновський, В. Мамонова, М. Марчук, В. Негода, І. Нинюк, Г. Петері,

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

² Єгоричева С. Б. Формування та реалізація фінансового потенціалу територіальних громад / С. Б. Єгоричева, О. В. Тимошенко. – Полтава : РВЦ ПУЕТ, 2014. – 221 с.

³ Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти / М. І. Лахижа. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.; Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Польща / М. І. Лахижа. – Полтава : ПолтНТУ, 2012. – 243 с.; Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Болгарія / М. І. Лахижа. – Полтава : ПолтНТУ, 2014. – 208 с.; Лахижа М. І. Фінансове забезпечення органів територіального самоврядування: досвід Республіки Польща / М. І. Лахижа // Теорія та практика державного управління. – 2011. – Вип. 4 (35). – С. 394–398.

В. Росіхіна, М. Яцків та ін.). Важливе місце серед досліджень за цим напрямом займають роботи, присвячені безпосередньо питанням фінансової самодостатності територіальних громад, авторами яких є: М. Бутко, Н. Морозюк, О. Ольшанський, С. Осадчук, а також вивченню фінансового потенціалу громад та регіонів (Є. Балацький, Г. Возняк, О. Дем'янчук, М. Козоріз, О. Тимошенко та ін.).

Болгарськими (Н. Арабаджийський, Е. Кендева, Ю. Гелебінова, А. Джилджов, М. Нейкова, Т. Попова, М. Стефанова та ін.) та польськими (Г. Іздебський, М. Кулеша, П. Вінчорек, Г. Гожеляк, Я. Гонцяж, Г. Стець та ін.) вченими питання фінансового забезпечення регіонального розвитку розглядається у контексті децентралізації влади. Економічні та фінансові питання діяльності органів територіального самоврядування найповніше висвітлені у публікаціях таких польських авторів, як: А. Вілесієвич, Б. Вінарський, К. Лотко-Чех, Е. Маліновська, М. Мацієвич, З. Міколаєвич, Є. Регульський, Г. Спихальський. Серед праць з цієї проблематики доцільно відзначити системне дослідження фінансів органів територіального самоврядування Опольського воєводства⁴ та аналіз фінансових основ функціонування однієї з польських гмін⁵, видане для українського читача з метою поширення досвіду.

Фінансова самодостатність територіальних громад (територій, регіонів) вітчизняними вченими визначається дещо по-різному⁶, але всі вони сходяться на думці, що вона не може бути абсолютною, зважаючи на різний розмір цих систем, соціально-економічні можливості, функціонування під впливом динамічного зовнішнього середовища, а також наявність державних зобов'язань перед громадянами. Тому фінансову самодостатність громад варто розуміти як спроможність їх представницьких органів максимально повно здійснювати фінансування власних та делегованих повноважень за рахунок ефективного використання фінансових ресурсів, сформованих із активним застосуванням потенційних можливостей відповідно до діючого законодавства. Це визначення, на нашу думку, відповідає положенням Європейської хартії місцевого самоврядування, в якій говориться про наявність у органів місцевого самоврядування «власних адекватних фінансових ресурсів» та «можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань»⁷.

Важливими віхами на шляху створення можливостей для фінансової самодостатності територіальних громад в Україні останніми роками стало прийняття нового Бюджетного та Податкового кодексів України, а також змін до них, затверджених наприкінці 2014 р., які мали на меті збільшити рівень автономії місцевих бюджетів. Вдосконалення законодавчої бази відбувалося у двох напрямках: зміцнення власної дохідної бази територіальних громад та реформування системи міжбюджетних відносин.

Проте до останнього часу процес формування доходів місцевих бюджетів характеризувався переважанням дотацій і субвенцій з державного бюджету, невеликою питомою вагою власних доходів, зокрема місцевих податків і зборів, незначними надходженнями коштів від комунального майна та надання послуг. Зі сторони видатків спостерігалось надмірне фінансове навантаження у частині поточного утримання соціально-культурної сфери, внаслідок чого переважна частина ресурсів спрямовувалася на виплату заробітної плати, не залишаючи можливостей для інвестицій у розвиток.

Рівень бюджетної децентралізації, який характеризується часткою доходів або видатків місцевих бюджетів, відповідно, у доходах або видатках зведеного бюджету, за роки незалежності постійно знижувався – з 47,6% у 1992 р. до 22,2% у 2014 р.⁸ Аналіз статистичних даних щодо формування місцевих бюджетів в Україні надає можливість виділити періоди, що характеризуються певним рівнем бюджетно-фінансової децентралізації забезпечення регіонального розвитку⁹:

- 2001–2005–рр. – період, для якого характерний високий (до 60%) рівень централізації регіональних бюджетних ресурсів та незначні позитивні структурні зміни на користь місцевих бюджетів;
- 2006–2008 рр. – період, для якого характерною є орієнтація на бюджетну децентралізацію шляхом підвищення до 50% частки бюджетних ресурсів регіону, які залишаються у розпорядженні представ-

⁴ Mikołajewicz Z. *Finanse samorządu terytorialnego w Polsce na przykładzie województwa opolskiego* / Z. Mikołajewicz, K. Lotko-Czech, I. Vakolska-Frankowska. – Opole, 2010. – 163 s.

⁵ *Фінанси органів місцевого самоврядування в Польщі на прикладі гміни Буско-Здруй*. – Kielce : Wydawnictwo JEDNOSC, 2009. – 118 с.

⁶ Морозюк Н. В. Теоретичні аспекти самодостатності сільських територіальних громад / Н. В. Морозюк // Наукові праці Полтавської державної аграрної академії. – 2012. – Вип. 5, т. 1. – С. 173–178. – (Серія «Економічні науки»); Осадчук С. В. Фінансова та бюджетна самодостатність території / С. В. Осадчук // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 1. – С. 326–334.

⁷ Європейська хартія місцевого самоврядування: Офіційний переклад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

⁸ Сало Т. Децентралізація фінансової системи: стан та оцінка рівня в Україні / Т. Сало // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 35. – С. 324–330.

⁹ Сгоричева С. Б. Формування та реалізація фінансового потенціалу територіальних громад / С. Б. Сгоричева, О. В. Тимошенко. – Полтава : РВЦ ПУЕТ, 2014. – 221 с. – С. 58–66.

ницьких органів територіальних громад для виконання власних і делегованих повноважень та збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів;

- 2009 р. і до теперішнього часу – період, для якого характерним є повернення до високого рівня централізації бюджетних ресурсів за рахунок перерозподілу надходжень на користь державного бюджету, зниження частки доходів місцевих бюджетів та офіційних трансфертів від органів державного управління.

Статистичні дані за перший квартал 2015 р. свідчать про збереження негативної тенденції: доходи місцевих бюджетів склали 19,8% доходів зведеного бюджету¹⁰, хоча таку ситуацію у поточному році можна пояснити і прискореним зростанням доходів державного бюджету. Водночас, передбачається, що у 2015 р. за результатами реформи місцеві бюджети отримають надходжень на 34,1 млрд. грн. більше, ніж у попередньому році, їх власні ресурси зростуть утричі, на 22% зменшиться кількість дотаційних бюджетів, а 10,2% місцевих бюджетів стануть повністю збалансованими¹¹.

Втім, ми погоджуємось з тими науковцями і практиками, які стверджують, що зміни у фінансовій сфері не будуть приводити до довгострокових позитивних результатів до тих пір, поки не буде вирішено два попередніх завдання – визначення структури місцевого самоврядування та чіткого розподілу обов'язків між усіма рівнями публічного управління. Планування доходів є завершальним етапом процесу організації фінансового забезпечення функціонування територіальних громад, який включає визначення принципів і меж їх утворення, встановлення повноважень виконавчих органів, розрахунок рівня витрат на основі соціальних стандартів, вирішення питання про джерела покриття цих витрат – за рахунок власних надходжень чи міжбюджетних трансфертів. Саме такій логіці підпорядковувалися реформи місцевого самоврядування у посткомуністичних країнах Центральної Європи, що, зрештою, мало результатом прискорення регіонального розвитку на стабільній та збалансованій основі.

19.2. Взаємозв'язок реформ місцевого самоврядування та фінансової децентралізації

Дослідження практики реформування публічного управління у Республіці Польща є особливо корисним, оскільки вивчення законодавчих ініціатив щодо внесення змін до Конституції України свідчить про використання саме її досвіду щодо децентралізації влади. Консультантом уряду України з питань децентралізації є відомий польський фахівець у сфері фінансів місцевого самоврядування, заступник міністра фінансів в уряді Л. Бальцеровича, радник голови Верховної контрольної палати Республіки Польща професор Войцех Місьонг.

Проведення адміністративно-територіальної реформи в Республіці Польща вченими та практиками вважається вартим наслідування, оскільки вона позитивно вплинула на ефективність місцевого самоврядування, в тому числі й у сфері фінансів. Слід наголосити, що реформа у Польщі, як і в інших європейських посткомуністичних державах, здійснювалася у рамках політики європеїзації, що пов'язувалася з ліквідацією недоліків тоталітарного режиму, відновленням та розвитком демократичних цінностей, виконанням вимог, що ставилися ЄС для країн-кандидатів.

Впродовж 1990-х рр. у Польщі було відновлено систему територіального самоврядування: на початку цього періоду було запроваджено самоврядування гмін (тобто громад), наприкінці – утворено самоврядування на вищих адміністративно-територіальних рівнях – повітів та воєводств. Послідовно вирішувалися і фінансові проблеми місцевого самоврядування. Механізм фінансування гмін було урегульовано у грудні 1990 р. Законом про доходи гмін і засади їх субвенціювання, а вже у 1993 р. – удосконалено, коли було прийнято новий закон, який повніше враховував потреби гмін. Зокрема, було законодавчо визначено мінімальний обсяг призначених для них субвенцій – 7,5% доходів державного бюджету. У той же період, у 1991 р., був прийнятий Закон про місцеві податки й збори, які створили базу доходів місцевого самоврядування.

Конституція Республіки Польща 1997 р. підтвердила формування у державі публічної адміністрації на засадах децентралізації та регламентувала діяльність територіального (регіонального та місцевого) самоврядування (розділ VII). Було затверджено статус гміни як основної одиниці самоврядування, у той час як самоврядний статус повіту та воєводства було визначено окремими законами у 1998 р. У

¹⁰ Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за січень-березень 2015 року [Електронний ресурс] / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень. – Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Monitoring%20Quarter%202015/KV_I_2015_Monitoring_ukr.pdf.

¹¹ Децентралізація влади: Реформа децентралізації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/>

Конституції закріплено, що територіальне самоврядування виконує всі завдання, не визначені для інших органів публічної адміністрації. Отже, до сфери компетенції гміни належать усі публічні справи місцевого значення, які, за законом, не належать до компетенції інших суб'єктів.

Конституція гарантувала органам територіального самоврядування участь у публічних доходах у відповідності до їх завдань, поділила доходи територіального самоврядування на власні, а також субвенції та цільові дотації з державного бюджету.

У листопаді 1998 р. було прийнято Закон про публічні фінанси, яким збільшено доходи гмін та визначено норми фінансування самоврядування на рівні воєводств і повітів. Прийнятий як тимчасовий, цей закон діяв до 2003 р. Основним недоліком запровадженої системи була велика залежність воєводств від дотацій та субвенцій з центру.

З 1 січня 2004 р. набув чинності Закон про доходи органів місцевого самоврядування, згідно з яким було збільшено частку власних доходів органів територіального самоврядування й, відповідно, зменшено цільові дотації з державного бюджету. Відтепер, зокрема, діяльність поліції та ветеринарної інспекції фінансувалася не з повітового, а з воєводського бюджету. Чіткіше було врегульовано і обсяг субвенцій з державного бюджету.

Після вступу у 2004 р. Польщі до ЄС вдосконалення фінансування органів територіального самоврядування здійснювалося відповідно до вимог ЄС, що сприяло зростанню їх самостійності та стимулювало залучення коштів у рамках європейських програм.

Не менш цікавим для українських науковців та практиків публічного управління є досвід Болгарії, яка дещо пізніше, ніж Польща, розпочала відповідні реформи. У Республіці Болгарія децентралізація публічної влади розглядалася як комплексне явище в контексті глобалізаційних процесів та євроінтеграції, пов'язувалася з підвищенням ролі місцевого самоврядування та зростання відповідальності місцевих органів влади в політичному, адміністративному, фінансовому та податковому аспектах¹².

На початку 1990-х рр. у результаті проведення адміністративно-територіальної реформи у Болгарії було сформовано дворівневу систему територіального управління, яка складається з общин та областей, причому право місцевого самоврядування та фінансової автономії було надано лише общинам.

Значний вплив на децентралізацію публічної адміністрації в Республіці Болгарія мала підготовка до вступу до ЄС. У 2003 р. було прийнято «Актуалізовану Стратегію модернізації державної адміністрації – від приєднання до інтеграції. 2003–2006», до якої було включено розділ про децентралізацію державного управління. Передбачалося поєднання фінансової децентралізації з децентралізацією прав та функцій, створення самоврядування другого рівня, оптимізацію функцій територіальних органів центральної адміністрації та ін.

Вступ Болгарії у 2004 р. до ЄС вимагав прискорення та поглиблення суспільних перетворень, тому у 2006 р. була прийнята Стратегія децентралізації, а у 2010 р. – Актуалізована стратегія децентралізації на 2006–2015 рр.¹³ та Програма її реалізації.

Відповідно до Стратегії, проблемними на середину 2000-х років були три види взаємодії між публічними інституціями, серед яких особливо відзначалася взаємодія між центральними та місцевими владами. Зверталася увага на централізацію надання публічних послуг, низький рівень общинних видатків у консолідованому державному бюджеті, низький рівень власних доходів общин, відсутність прав щодо управління коштами державних трансфертів, відсутність прав з визначення місцевих податків, відсутність прав місцевої влади щодо підбору керівників закладів з надання послуг, низький рівень участі общин у визначенні фінансових та управлінських параметрів функціонування місцевого самоврядування.

У Стратегії розглядалося три основні форми децентралізації. Адміністративна децентралізація передбачала передачу з центрального на територіальний рівень двох видів прав та відповідальності – щодо надання громадських послуг та управління діяльністю, пов'язаною з наданням послуг. Фінансова децентралізація мала на увазі надання територіальним органам можливості управляти місцевими ресурсами. Повноваження у сфері доходів передбачали наявність власних доходів, можливість визначати їх види та розміри, розпоряджатися фінансовими ресурсами, отримувати кошти від споживачів послуг, залучати кредити тощо. Посилення спроможності у сфері видатків пов'язувалося з їх плануванням, розпорядженням зекономленими коштами та перехідними залишками, можливістю перерозподіляти кошти між різними видами діяльності та передавати кошти зовнішнім виконавцям, фінансовим контролем за використанням коштів. Політична децентралізація полягала в отриманні органами

¹² Стефанова М. Децентрализация и интеграция: регионально и местно управление / М. Стефанова, Е. Колфова. – София : Мультигрейт, 2004. – 318 с.

¹³ Актуалізована Стратегія за децентрализация 2006–2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=616>.

місцевого самоврядування можливості приймати рішення та контролювати їх виконання з усіх питань, що стосувалися життя общин.

Відтак, у Стратегії децентралізації було сформульовано завдання прискореної передачі прав і ресурсів від державних органів общинам для зміцнення місцевого самоврядування; оптимізації функціональної компетентності обласних управителів і територіальних ланок центральних органів влади у координації секторальної політики на регіональному рівні; розвитку місцевого самоврядування в рамках общин через зростання управлінської і фінансової самостійності кметів (керівників общин) та закладів надання послуг.

Реальна фінансова децентралізація у Болгарії почалася з 2002 р., коли була прийнята Концепція фінансової децентралізації та план її впровадження, проте і досі публічні фінанси доволі централізовані, про що свідчить низький рівень видатків місцевого самоврядування у загальних державних видатках – 21,8% у 2014 р. (середній рівень у країнах-членах ЄС – 27,5%), хоча впродовж останніх п'яти років спостерігається тенденція до його зростання¹⁴.

До 2002 р. територіальними громадами контролювалися менш ніж 15% надходжень до бюджетів місцевого самоврядування, решту становили відрахування від республіканських податків, ставки яких щорічно переглядалися, та трансферти з центрального бюджету. Законодавчі основи фінансової децентралізації та забезпечення фінансової самодостатності общин були закладені прийняттям Закону про бюджети общин (2003) та змін до Закону про місцеві податки і збори (2002). Одночасно були чітко розмежовані повноваження рівнів публічного управління, що впливають з дев'яти визначених у Болгарії його функції. У загальнодержавних витратах частка держави найбільша у реалізації таких функцій, як оборона, правопорядок та безпека, соціальне забезпечення, охорона здоров'я (більше 90%), економічна діяльність (біля 90%), таку ж частку мають общини у фінансуванні житлово-комунального господарства. Такі функції, як освіта, культура та управління, реалізуються спільно¹⁵.

Законодавчо закріплено, що делеговані общинам повноваження повністю фінансуються за рахунок держави. Втім, механізм цього фінансування впродовж реформ суттєво змінювався. До початку 2000-х рр. використовувалися дотації та поділ надходжень від республіканських податків, найбільшу питому вагу серед яких мав податок на доходи фізичних осіб, що поділявся у співвідношенні 50/50. З 2003 р. цей податок у вигляді субсидії був повністю переданий общинним бюджетам для виконання делегованих повноважень, що мало наслідком суттєву нерівномірність фінансового забезпечення «багатих» й «бідних» общин. Тому з 2008 р. податок на доходи фізичних осіб повністю надходить до державного бюджету, а виконання делегованих повноважень фінансується за рахунок загальної дотації.

19.3. Механізм забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад у Польщі

Відповідно до польського Закону про доходи органів місцевого самоврядування, такими доходами на сьогодні є:

- власні доходи, у т. ч. частка у надходженнях з податків на особисті та корпоративні доходи;
- загальні субвенції;
- цільові дотації (гранти) з державного бюджету та державних цільових фондів, таких як Національний фонд охорони навколишнього середовища і водного господарства.

У 2014 р. частка цих джерел надходжень становила, відповідно, 50,7%, 26,3% та 22,9% доходів бюджетів місцевого самоврядування, причому за останнє десятиліття спостерігається збільшення ролі власних доходів¹⁶. Доходами територіальних громад також можуть бути кошти безповоротної фінансової допомоги із зарубіжних джерел, фонди з бюджету ЄС та інші джерела, визначені окремими нормативними актами.

Варто зазначити, що склад власних доходів бюджетів різних рівнів місцевого самоврядування Республіки Польща дещо розрізняється. Місцеві податки і збори надходять лише до бюджетів гмін, неподаткові доходи є складовою усіх рівнів місцевих бюджетів, а такі загальнодержавні податки, як податок з особистих доходів та корпоративний податок, зараховуються до доходів бюджетів гмін, повітів

¹⁴ Данни по консолидираната фискална програма (годиниши): Министерство на финансите на Република България [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.bg/bg/page/383>.

¹⁵ Stoilova D. Financial decentralization in Bulgaria: Which are the most important achievements of the transition period and how to move forward? / D. Stoilova // *Analele Stiintifice Ale Universitatii «Alexandru Ioan Cuza» Din Iasi*. – 2009. – Tomul LVI. – P. 166–177.

¹⁶ Sprawozdanie z wykonania budzetu państwa za okres od 1stycznia do 31 grudnia 2014 r. Informacja o wykonaniu budzetow jednostek samorządu terytorialnego [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mf.gov.pl>.

та воєводств у співвідношенні, відповідно, 39,34% / 10,25% / 1,6% та 6,71% / 1,4% / 14,75% від загального обсягу надходжень зазначених податків¹⁷.

Для забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад необхідно з'ясувати, наскільки вони здатні впливати на обсяги бюджетних надходжень. Стосовно цільових дотацій слід зазначити, що вони надаються на чітко окреслені державою цілі й їх величина визначається окремими нормативними актами, тому це фінансування не залежить від зусиль органів самоврядування, до того ж невикористана частина коштів наприкінці фінансового року повинна бути повернута до державного бюджету.

Загальні субвенції для гмін й повітів складаються з вирівнювальної, балансувальної та освітньої частин, а для воєводств – з вирівнювальної, регіональної та освітньої. Причому найбільшу питому вагу у загальному обсязі трансфертів мають освітня (близько 80%) та вирівнювальна (більше 15%) субвенції. Обсяг кожної частини субвенції розраховується індивідуально для кожного органу територіального самоврядування на основі затверджених критеріїв. Зокрема, освітня – залежно насамперед від кількості учнів шкіл та гімназій, а вирівнювальна – від кількості мешканців та відносної податкоспроможності території, яка визначається окремо для гмін, повітів та воєводств. Для розрахунку останнього показника враховуються надані органами місцевого самоврядування податкові пільги, зниження ставок податків та звільнення від оподаткування, втрати від яких не компенсуються вирівнювальною субвенцією.

З огляду на механізм надання загальних субвенцій можна сказати, що територіальні громади також безпосередньо не впливають на їх обсяги та відповідність видаткам з виконання певних повноважень. Крім того, зусилля місцевого самоврядування з розвитку економіки громади, у результаті яких збільшуються податкові надходження, приводять до зменшення вирівнювальної субвенції.

Отже, територіальні громади реально мають можливість впливати лише на власні доходи, які формують половину місцевих бюджетів. Структура власних доходів гмін зображена на рис. 19.1.

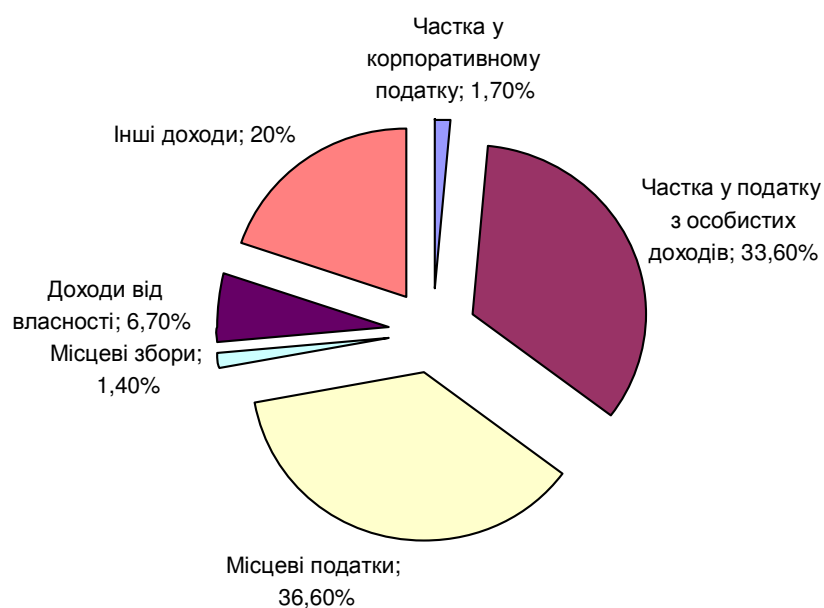


Рис. 19.1. Структура власних доходів гмін у 2014 р.

Примітка. Розраховано на основі: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mf.gov.pl>.

Як бачимо, найбільшу частку становлять місцеві податки. Проте склад цих податків, їх ставки та принципи надання пільг визначаються законами, тому органи самоврядування мають можливість лише встановлювати ставки у визначених державою межах. Основні надходження отримуються від майнових податків (на нерухомість, землю, автотранспортні засоби). Зокрема, ставки податку на нерухомість визначаються на одиницю площі й є диференційованими залежно від її типу (найвищі – на комерційну нерухомість). Доходи від власності переважно мають можливість отримувати гміни, які добре забезпечені земельними та житловими ресурсами і на території яких ведеться активна комерційна діяльність. Інші доходи включають плату за надання певних послуг (утримання будинків пристарілих, транспортне

¹⁷ Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20032031966>.

обслуговування, соціальна робота тощо), але вони, як правило, лише покривають собівартість виконаних робіт і не можуть розглядатися як джерело додаткових ресурсів.

Напередодні та після вступу до ЄС важливим джерелом забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад у Польщі було фінансування проектів за рахунок зовнішніх ресурсів. У 2014 р. держава завершила використання коштів із другого бюджету ЄС, який було затверджено на 2007–2014 рр. Перший бюджет ЄС був освоєний у 2004–2006 рр., а до того були доступні європейські гроші, які називалися «передвступні». Зазначені ресурси мають інвестиційний характер і спрямовуються у розвиток комунальної інфраструктури, освіти, культури, туризму тощо.

Проте до 2006 р. у цих процесах брали участь далеко не всі гміни, оскільки умови отримання коштів передбачали власне попереднє фінансування і не було впевненості, що дофінансування з ЄС буде отримано. Але після того, як уряд зобов'язався підтримати попереднє фінансування й провів роботу зі спрощення процедур та організації допомоги малим муніципалітетам з підготовки пропозицій, основними факторами стали бажання самих мешканців громад та вміння місцевих керівників використовувати європейські програми. Про їх обсяги свідчить приклад гміни Грубешів, яка у період з 2004 р. отримала дофінансування з ЄС у розмірі близько 13,5 млн. злотих (3,2 млн. євро), а додала зі свого бюджету 7,5 млн. злотих (майже 1,9 млн. євро)¹⁸.

Фінансова автономія органів місцевого самоврядування базується також на їх спроможності використовувати мобілізовані кошти відповідно до власних рішень. У Польщі це право поширюється на всі ресурси, крім цільових дотацій та проектного фінансування. Невикористані у поточному році кошти переходять у бюджет наступного року і можуть бути використані на будь-які цілі. Проте враховуючи, що повноваження самоврядування, як і в Україні, поділяються на власні та делеговані (у Польщі вони мають назву факультативні та обов'язкові), право на вільне використання коштів є відносним.

Особливо великою проблемою, на думку польських науковців і практиків¹⁹, є фінансування освіти, яке складає більше третини бюджетів гмін (дитячі садки, початкова школа) та повітів (середня школа, літні заклади), причому основною статтею витрат є заробітна плата вчителів (майже 80% витрат на освіту)²⁰. Її середній рівень за категоріями працівників щорічно визначається централізовано на рівні держави і є соціальним стандартом для гмін. Практика свідчить, що освітня частина загальної субвенції, як правило, не покриває повністю цих витрат, тому органи місцевого самоврядування вимушені компенсувати їх за рахунок скорочення витрат на інші цілі.

Доцільність та ефективність здійснення витрат визначається наявністю всебічного контролю, який здійснює як незалежний державний орган – Регіональна контрольна палата, так і органи, що надають гміні цільові дотації, та самі мешканці громади, які можуть навіть оскаржити рішення місцевого самоврядування.

Таким чином, процес фінансової децентралізації та забезпечення умов для фінансової самодостатності територіальних громад у Польщі досяг певних позитивних результатів, які необхідно вивчати, проте наявні проблеми, подібні до вітчизняних, вимагають спільного пошуку шляхів їх вирішення.

19.4. Напрями досягнення фінансової самодостатності територій у Болгарії

Закон Республіки Болгарія про бюджети общин визначає, що їх доходи формуються за рахунок власних доходів, державних трансфертів у вигляді дотацій та субвенцій, трансфертів між отримувачами бюджетних асигнувань. Власні доходи складаються з місцевих податків й зборів, умови стягнення яких визначаються законодавством, плати за надані общиною послуги, доходів від власності, отриманих штрафів та інших надходжень, зокрема відсотків за наданими кредитами. Варто зазначити, що у 2006 р. органи місцевого самоврядування отримали повноваження щодо адміністрування місцевих податків і зборів, що позитивно вплинуло на їх обсяг, а у 2008 р., згідно зі змінами у Конституції Болгарії, общини отримали право самостійно встановлювати ставки податків у межах, закріплених у законі. Структура власних доходів общин за 2013 р. подана на рис. 19.2.

¹⁸ Життя європейців: Польська гміна Грубешів. Фінанси та співпраця з ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://life.pravda.com.ua/society/2014/09/30/181347/>

¹⁹ Там само; Kotarba B. Zasady wynagradzania nauczycieli i ich realizacja przez samorządy województwa podkarpackiego w latach 2009–2011 / B. Kotarba // Polityka i Społeczeństwo. – 2012. – № 10. – S. 51–60.

²⁰ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mf.gov.pl>

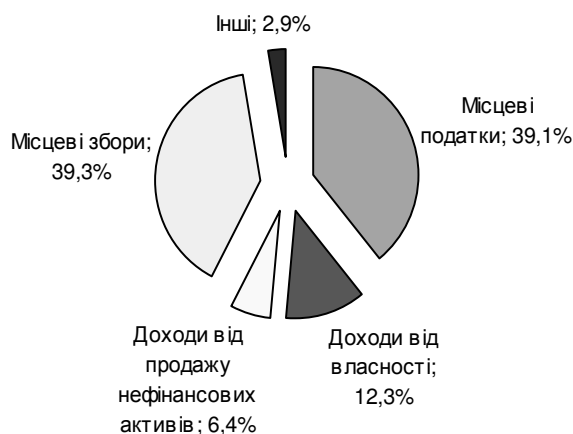


Рис. 19.2. Структура власних доходів обшин Болгарії за 2013 р.

Примітка. Розраховано на основі: Доклад по изпълнението на държавния бюджет на Република България, 2013 год. Приложения [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.bg/bg/page/826>.

Як бачимо, найбільшим джерелом власних доходів є місцеві податки і збори. У доходах від власності основну питому вагу займають три джерела – надходження від надання послуг й від здавання землі та майна в оренду (разом – 90%), що характеризують ефективність використання власності обшин. За період з 2003 р. по 2012 р. частка власних доходів у загальних доходах бюджетів обшин коливалася на рівні 30–37%, досягнувши максимуму у 2008 р. З 2012 р. спостерігається поступове зниження цього показника до 27% у 2014 р., що, однак, не пов'язане зі зменшенням власних доходів і може бути пояснено суттєвим зростанням обсягів цільових капітальних дотацій²¹.

Значний рівень фінансування обшин за рахунок трансфертів можна пояснити високим рівнем податкової централізації (місцеві податки складають менше 3% загального податкового доходу держави).

Загалом система внутрідержавних трансфертів у Болгарії була сформована у 2003 р. і включає три її види: загальна дотація на виконання делегованих повноважень, загальна вирівнювальна дотація та цільова дотація на капітальні видатки. Розрахунок обсягу дотації першого виду здійснюється на основі соціальних стандартів, які щорічно затверджуються за результатами переговорів між Національною асоціацією обшин і центральним урядом та певних соціально-демографічних показників.

Обсяг загальної вирівнювальної дотації розраховується за правилами, визначеними у законі, проте її розмір не може бути меншим за 10% обсягу власних доходів обшин за попередній рік. Варто зазначити, що общини мають повну свободу дій у використанні цього виду дотації. Специфікою болгарської системи трансфертів є те, що вирівнювальна дотація складається з двох частин: одна спрямована на вирівнювання податкоспроможності територій за рівнем збирання місцевих податків, а інша – на забезпечення соціальних стандартів в утриманні дитячих установ та надання допомоги літнім людям вдома.

Формування обсягу дотації на капітальні видатки є найменш врегульованим. Її розмір визначається щорічно відповідно до рішень та можливостей уряду і розподіляється між общинами залежно від кількості населення, населених пунктів та розміру території. Капітальна дотація може бути використана на виконання як делегованих, так і власних повноважень.

З приводу ролі міжбюджетних трансфертів у сучасних умовах болгарські вчені висловлюють думку, що хоча фінансова автономія місцевого самоврядування забезпечується, коли місцеві доходи за обсягами є порівнюваними з державними трансфертами, в умовах існування суттєвої нерівномірності у соціально-економічному розвитку територій у такої системи немає альтернатив, незважаючи на те, що вона дає центральному уряду більше політичного й фінансового контролю над общинами²².

Відповідно до Закону про місцеві податки і збори, місцевими податками у Болгарії є податок на нерухомість, податки на спадщину і дарування, податок на автотранспортні засоби, податок на операції з нерухомістю, туристичний податок та патентний податок (може стягуватися із суб'єктів малого підприємництва замість податку на прибуток, аналог українського єдиного податку). Місцевими зборами є ринковий, за технічні та адміністративні послуги, з власників собак, а також збір за утилізацію побутових відходів, який є найбільш вагомим, оскільки становить 70% від загального обсягу надходжень

²¹ Данни по консолидираната фискална програма (годишни): Министерство на финансите на Република България [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.bg/bg/page/383>.

²² Stoilova D. Financial decentralization in Bulgaria: Which are the most important achievements of the transition period and how to move forward? / D. Stoilova // *Analele Stiintifice Ale Universitatii «Alexandru Ioan Cuza» Din Iasi*. – 2009. – Tomul LVI. – P. 166–177.

за цим джерелом доходів місцевих бюджетів. Структура податкових надходжень бюджетів общин за 2013 р. зображена на рис. 19.3. Як бачимо, переважна частина – 95,7% обсягу податків – пов’язана з власністю на майно, що забезпечує достатню стабільність дохідної бази общин, незалежно від економічної ситуації. Особливістю податку на нерухомість є те, що він визначається не залежно від площі приміщень, а від їх вартості, оцінка якої здійснюється щорічно податковими службами.



Рис. 19.3. Структура податкових надходжень общин Болгарії за 2013 р.

Примітка. Розраховано на основі: Доклад по изпълнението на държавния бюджет на Република България, 2013 год. Приложения [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.bg/bg/page/826>.

Говорячи про витрати органів місцевого самоврядування, слід зазначити, що вони практично порівну поділяються для виконання делегованих та власних повноважень, а основну питому вагу займають, як і у Польщі, витрати на освіту (майже 40% бюджету). Позитивним є те, що у Болгарії впродовж 2003–2014 рр. спостерігається висока частка (20–30%) капітальних витрат у загальному обсязі витрат общин, що у 2014 р. становила 38%²³. Цьому сприяє, як вже відмічалось, надання цільової капітальної дотації, а також фінансування, що отримується з ЄС. Зокрема, у 2013 р. органи місцевого самоврядування за рахунок останнього джерела змогли спрямувати на капітальні витрати 615 млн. левів, що становило більше 40% їх капітальних інвестицій.

Фінансова самодостатність територіальних громад є важливим елементом децентралізації публічного управління та ефективним механізмом забезпечення регіонального розвитку. Проведений нами аналіз свідчить про спільність проблем розвитку фінансів місцевого самоврядування та наявність загальних тенденцій, однією з яких є зростання впливу ЄС.

Як позитив, доцільно відзначити постійну увагу керівництва посткомуністичних країн до питань децентралізації, прагнення до організаційного та правового забезпечення цього процесу, використання рекомендацій європейських інституцій, проведення аналізу реалізованих заходів та виокремлення проблемних питань з метою їх вирішення. Здійснення адміністративно-територіальних реформ, які супроводжувалися, як правило, укрупненням територіальних громад, та чіткий розподіл повноважень рівнів публічного управління передували проведенню фінансової децентралізації.

Основою фінансової самодостатності є власні доходи територіальних громад, які у досліджених країнах формуються насамперед за рахунок місцевих податків. Склад останніх дещо різниться, проте основну частину становлять майнові податки, які мають стабільний фіскальний потенціал. Оскільки в Україні і досі тривають дискусії щодо удосконалення механізму розрахунку податку на нерухомість, варто звернути увагу на досвід його визначення у досліджених країнах. У Болгарії податок на нерухомість розраховується на основі її вартісної оцінки, а не площі, а у Польщі його ставки залежать від типу нерухомості. Крім того, обидві країни не мають лімітів неоподаткованих площ, оскільки цей податок за своєю сутністю не є «податком на багатство».

²³ Данни по консолидираната фискална програма (годишни): Министерство на финансите на Република България [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.bg/bg/page/383>.

Спільним для цих країн є і виведення доходів від спадщини та дарування за межі обкладання податком на доходи фізичних осіб і встановлення двох окремих податків, переданих на місцевий рівень. Суттєву частку доходів територіальні громади отримують за рахунок ефективного використання своєї власності.

Досвід свідчить, що за суттєвої неоднорідності умов функціонування територіальних громад необхідною є наявність міжбюджетних трансфертів, і будь-яка їх модель не буде ідеальною. Країни, що аналізувалися, дещо по-різному підходять до визначення обсягів та цільової спрямованості трансфертів, а отже, до свободи розпоряджатися цими ресурсами на місцевому рівні, проте в обох державах відсутні перерахування коштів з місцевих бюджетів на вищий рівень (у вітчизняній бюджетній термінології – реверсні дотації). Варто зазначити і активне використання горизонтальних трансфертів для фінансування спільних проектів на місцевому рівні, у той час як у вітчизняній практиці вони є дуже обмеженими.

Проблемою, на яку звертають увагу фахівці, є недостатність дотацій на виконання делегованих повноважень, що змушує органи місцевого самоврядування витратити на зазначені цілі власні ресурси. Це вимагає вдосконалення механізмів визначення обсягів цих дотацій з урахуванням конкретних умов територіальних громад. Проте загалом адаптація позитивного досвіду країн-нових членів ЄС для вдосконалення системи місцевого самоврядування, податкового та бюджетного законодавства України буде сприяти зміцненню фінансових основ регіонального розвитку.

Розділ 20

КОНЦЕПЦІЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ПОЛЬЩІ

20.1. Місце місцевого самоврядування в правовій та економічній системі держави

У країнах з розвинутою ринковою економікою сучасна політика регіонального розвитку реалізується як політика міжрегіональна, створена державою (інтеррегіональна), а також як внутрішньорегіональна, сформульована самостійно регіонами (інтрарегіональна). Наявність цих двох вимірів політики вважається необхідною, хоча другий є більш важливим. Таким чином, ефективно діючі і забезпечені відповідними повноваженнями суб'єкти внутрішньої регіональної політики є системною проблемою, яка має фундаментальне значення для функціонування цілої держави, а не тільки для політики регіонального розвитку. У Польщі після 1989 р. умовою реформування державних структур стало створення місцевого самоврядування як другого, паралельно з центральним, рівня державної влади. Відсутність суб'єктів регіональної влади ускладнювала, а іноді навіть унеможлилювала застосування принципів сучасної політики регіонального розвитку. Розширення прав і можливостей полягало насамперед у призначенні обраних представницьких органів та створенні рівня регіональних бюджетів в умовах унітарної держави.

Місцеве самоврядування в Польщі не є новим явищем. Після Першої світової війни ідея про його створення містилася у Конституції Польщі, прийнятій 17 березня 1921 р. У цій Конституції був встановлений трирівневий територіальний поділ країни на воєводства, повіти та гміни (провінції, райони та громади)¹. До часткової реалізації цієї концепції дійшло лише 23 березня 1933 р., після введення Закону про часткову зміну територіального устрою держави. Відповідно до його положень, була створена місцева влада на рівні гмін і повітів. Положення Закону не стосувалися органів самоврядування на рівні воєводства. Після Другої світової війни органи місцевого самоврядування проіснували до 1950 р. Відповідно до Закону від 20 березня 1950 р. вони були повністю скасовані і замінені народними радами як місцевими органами центральної державної влади.

Після політичних змін наприкінці 80-х років ХХ ст., розпочався процес відновлення органів місцевого самоврядування, що розглядався як основна форма децентралізації державного управління. У 1989 р. Сенат Польщі розпочав законодавчий процес, який завершився в березні 1990 р. набуттям чинності трьох основних законів, що дали змогу відновити місцеве самоврядування на рівні гміни. Адміністративна реформа, що розпочалася у 1990 р. замінила високоцентралізовану та ієрархічну систему державного управління системою місцевого самоврядування на рівні гміни. Ключове питання полягало в тому, щоб звільнити гміни від нагляду держави, а також обмежити нагляд державних органів за їхньою діяльністю. На місці існуючих народних рад були впроваджені ради гмін з набагато ширшими повноваженнями. 27 травня 1990 р. були проведені до цих рад повністю вільні вибори.

Подальше реформування політичної системи та відновлення органів місцевого самоврядування як основної форми організації суспільного життя вимагало змін до Конституції. Умови для такої діяльності створила нова Конституція, прийнята 2 квітня 1997 р. До неї були внесені широкі повноваження, що стосуються місцевого самоврядування. У 1998 р., після тривалих політичних суперечок, польський парламент встановив нові органи територіального самоврядування: повіти і воєводства². В результаті цього Закон 1998 р. впровадив трирівневий територіальний поділ держави. Основними територіальними органами з 1 січня 1999 р. стали гміни (2489), повіти (315 сільських повітів і 65 міст з правами повітів) та воєводства (16). Воєводство після реформи виконує подвійну функцію. З одного боку, це орган місцевого самоврядування, а з іншого – основна одиниця територіального поділу країни, яка має здійснювати

¹ Tarno J. P. (2002), Samorząd terytorialny w Polsce / J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska. – Warszawa : LexisNexis, 2002. – S. 15.

² Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. z 1998 r. nr 96, poz. 603, a także rozporządzenie Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów wraz z załącznikiem, Dz. U. z 1998 r. nr 103, poz. 652.

державне управління на певній території. Закон³ визначає роль воєводи (губернатора) як представника уряду і накладає на нього відповідальність за реалізацію політики влади на території воєводства з метою реалізації на місцях конкретних завдань державної політики, зокрема у сфері державної регіональної політики та міжнародної співпраці.

За цією моделлю, органи місцевого самоврядування є обов'язковим об'єднанням мешканців окремих територіальних громад, створеним для реалізації завдань локального характеру у випадку гмін і повітів, та завдань регіонального характеру у випадку воєводств. Органи місцевого самоврядування становлять соціально-економічну систему, яка складається з⁴:

- території, яку займає цей орган самоврядування,
- мешканців, що створюють спільноту самоврядування,
- демократично обраних органів влади,
- громадських організацій, установ, асоціацій та груп громадян, що працюють на цій території.

Розмежування завдань окремих підрозділів дає змогу діяти їм самостійно, маючи одночасно можливість співпраці для більш повної реалізації поставлених цілей. У діючій правовій системі Польщі, роль органів територіального самоврядування є однозначною і закріплена в Конституції РП. Вони здійснюють управління від свого імені і під власну відповідальність. Вони творять спільноту, суб'єктом якої є громада, що проживає на певній території і формує територіальне об'єднання органів самоврядування. Вони мають певну самостійність, однак це не означає, що їхня діяльність не пов'язана з центральними органами влади. Уряд може втручатися в діяльність органів місцевого самоврядування у випадках, передбачених законом, а контроль органів місцевого самоврядування здійснюється з центрального рівня на підставі критерію законності.

Одночасно з передачею органам місцевого самоврядування окремих завдань і повноважень їм були виділені конкретні фінансові ресурси для забезпечення здійснення цих завдань. У багатьох європейських країнах виділення цих коштів є умовою визнання певного органу територіальною спільнотою. Децентралізація стосується не тільки сфери повноважень, а й сфери державних фінансів і здійснюється шляхом перерозподілу коштів з центрального бюджету до бюджетів органів місцевого самоврядування.

Основним органом місцевого самоврядування вважається гміна, яка реалізує усі завдання місцевого самоврядування, які не затверджені для інших органів місцевого самоврядування⁵. Вона виконує свої публічні завдання від свого імені і під свою відповідальність для того, щоб задовольнити потреби мешканців або місцевої спільноти. Відповідно до положень Закону про місцеве самоврядування гмін, до обсягу їх повноважень входить уся громадська діяльність на місцевому рівні, безпосереднім адресатом якої є громадянин – мешканець громади самоврядування. Вона полягає, як правило, у наданні послуг, таких як охорона здоров'я чи освіта.

Крім власних завдань, гміна також виконує завдання, поставлені та покладені державними органами влади. Вони надаються у рамках децентралізації, і гміна виконує їх від імені центральної влади. Завдання викладені у ст. 8 Закону про самоврядування гмін. Окреслені там два типи цих завдань:

а) завдання, поставлені перед гмінами в окремих правових актах (проведення перепису населення, отримання заяв про одруження), а також завдання, пов'язані з організацією та проведенням загальних виборів. Вони виконуються усіма гмінами в країні і є обов'язковими;

б) завдання, покладені на гміни шляхом угоди між органами гміни та державними органами. Вони мають договірний і добровільний характер.

Виконуючи поставлені завдання, органи гміни підлягають нагляду і контролю відповідних державних органів. У такому разі крім критерію законності, також беруться до уваги критерії доцільності, сумлінності та господарності. Існує також можливість делегування гмінам завдань на основі угод між органами самоврядування повіту та воєводства.

Органи самоврядування повіту щодо органів гміни є взаємодоповнюючими. Вони виконують завдання, які, як правило, перевищують можливості звичайних органів самоврядування гміни. Завдання повіту строго визначені законом, до них належать:

- державна освіта (забезпечення діяльності середніх загальноосвітніх шкіл);
- охорона здоров'я та оздоровчі заходи (забезпечення діяльності лікарень);
- підтримка людей з обмеженими можливостями;
- контроль над сферою транспорту й автомобільними дорогами загального користування;

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 2001r. Nr 80, poz. 872.

⁴ Potoczek A. Współczesne problemy rozwoju lokalnego i regionalnego / A. Potoczek. – Włocławek : Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku, 2000. – S. 25.

⁵ Konstytucja RP, 2 kwietnia 1997, art. 164, ust. 3.

- діяльність, пов'язана з охороною навколишнього середовища і природи;
- запобігання безробіттю та активізація місцевого ринку праці;
- захист прав споживача;
- співпраця з громадськими організаціями.

Органи самоврядування повіту, як і органи самоврядування гміни, мають можливість виконувати завдання за дорученням на основі угод і домовленостей з центральною владою та іншими органами місцевого самоврядування.

Органи самоврядування воєводства, на відміну від вищезгаданих органів, не виконують суспільних завдань. Вони відповідають за опрацювання стратегій регіонального розвитку, що ґрунтуються на таких цілях:

- зміцнення патріотизму та розвиток і формування національної, громадянської та культурної самосвідомості мешканців, а також виховання і розвиток місцевої самобутності;
- стимулювання економічної активності;
- підвищення рівня конкурентоспроможності та інновацій в економіці воєводства;
- збереження культурної спадщини та навколишнього середовища, беручи до уваги потреби майбутніх поколінь;
- створення та дотримання просторового порядку.

Завдання органів самоврядування воєводства, як і органів самоврядування гміни та повіту, докладно викладені в окремому законі. Сфери їх діяльності збігаються зі сферами діяльності повітів, проте воєводство відповідає переважно за діяльність у межах усього воєводства.

Зміцнення місцевого самоврядування вважається одним із найбільших досягнень Польщі на користь суверенітету країни і громадянського суспільства. Ці зміни були здійснені переважно шляхом глибокої трансформації політичної та законодавчої системи, однак значення цих змін виходить далеко за законодавчі та інституційні рамки. Змін зазнали три основних діючих принципи колишнього періоду: монополія однієї політичної партії, єдиної державної влади і єдиного фонду державного майна. У зв'язку з цим відбулась децентралізація державної влади, а отже трансформація усього державного сектору. У результаті цього змін зазнали принципи політичного управління, державних послуг і адміністративних завдань.

Наслідком описаних вище явищ були значні зміни в соціальній сфері, що полягали у створенні громадських організацій, місцевих ЗМІ та інших форм діяльності суспільства. Створення органів місцевого самоврядування допомогло скоординувати місцеві ініціативи та інститути колективного життя, беручи на себе відповідальність за дії регіонального характеру.

20.2. Еволюція регіональної політики в Польщі

Початки сучасної регіональної політики в Польщі були пов'язані із змінами, започаткованими в 1997 р., які були продовженням територіальної реформи в державі. Раніше така політика не мала специфічного суб'єкта, у зв'язку з чим регіональна політика в дев'яності роки ХХ ст. була значною мірою недосконалою. Вона мала виключно інтеррегіональний характер, тобто стосувалася дій, контрольованих централізовано. Вочевидь не вистачало інтрарегіонального елемента, що мав на увазі діяльність органів місцевого самоврядування, які охоплювали б певний регіон. Єдиним суб'єктом для часткового досягнення цієї мети було управління воєводи, який був регіональним представником влади. Робота була зосереджена переважно на наданні допомоги регіонам, яким загрожував найбільший рівень структурного безробіття. Підвищений інтерес до цього питання виник на рубежі ХХ і ХХІ ст. і був пов'язаний з майбутнім приєднанням Польщі до ЄС. Прийняті у цей період ініціативи були спрямовані на підготовку адміністративних структур відповідно до вимог Співтовариства і мали на меті інституціональну підготовку Польщі для ефективної реалізації політики зближення з ЄС⁶.

Утворення в 1999 р. у системі місцевого самоврядування воєводств автоматично створило новий суб'єкт регіональної політики. Новостворені воєводства відповідають рівню NUTS 2⁷, який був основою

⁶ Prace te finansowane były przez program PHARE, należały do nich STRUDER, RAPID oraz CROSSBORDER, po roku 2000 w Polsce wdrażano kolejne programy jak: SAPARD i ISPA.

⁷ NUTS (фр. nomenclature des unités territoriales statistique) – Номенклатура територіальних одиниць для цілей статистики. Стандарт територіальних одиниць, розроблений ЄС для цілей статистики. Він має три рівні, що відповідає трирівневому принципу адміністративно-територіального поділу країни (примітка наук. ред.). (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS) Dz.U. 2007 nr 214 poz. 1573).

для територіального поділу території Польщі відповідно до вимог регіональної політики ЄС. Призначені для органів самоврядування воєводства мали такі завдання: підвищення рівня конкурентоспроможності та інноваційності економіки воєводства; збереження культурного і природного середовища з урахуванням потреб майбутніх поколінь; формування та підтримка просторового порядку.

Головним для регіональної політики був вступ до ЄС 1 травня 2004 р. Польща отримала змогу скористатися підтримкою ЄС у вигляді структурних фондів і водночас, зобов'язалася застосовувати принципи, що стосувалися програмування, моніторингу, оцінювання, управління фінансуванням та відбору проектів у рамках співфінансування з фондів ЄС. Важливим був вибір щодо рівня децентралізації управління структурними фондами. Була прийнята відносно децентралізована модель. Значна частина коштів з ЄС та відповідальність, пов'язана за їх перерозподілом, була передана органам місцевого самоврядування. Приєднання до ЄС та необхідність пристосування до правил і засад ЄС практично визначили методи та напрями польської регіональної політики.

Формування політики регіонального розвитку в Польщі було визначено шляхом прийняття нормативно-правових актів і супроводжуваних виконавчих актів. Першим таким документом, який охоплює період 2000–2004 рр., був Закон про засади підтримки політики регіонального розвитку⁸. Він встановлював засади та інструменти підтримки політики розвитку та визначав інститути, які беруть участь в її реалізації. Закон регулював також правила взаємодії між державними органами та органами місцевого самоврядування, а також сформулював засади укладення воєводських угод, які в той час були основним інструментом національної регіональної політики.

Завдяки вступу до ЄС у травні 2004 р., Польща отримала доступ до ресурсів і рішень, прийнятих у рамках політики згуртованості ЄС. У першому пакеті зі структурних фондів та Фонду Згуртованості були виділені Польщі у 2004–2006 рр. кошти в сумі близько 12,8 млрд. євро (за цінами 2004 р.). Програмним документом, який регулював використання цих коштів, був Національний план розвитку на 2004–2006 рр. Регіональна політика проводилася здебільшого на основі Інтегрованої Оперативної Програми Регіонального Розвитку (IROP), у розпорядженні якої налічувалося близько 23% усіх коштів на період 2004–2006 рр. Ця Програма включала 16 регіональних компонентів і керувалася та реалізовувалася Міністерством регіонального розвитку у співпраці з органами самоврядування воєводств. Метою програми була підтримка інфраструктури як чинника підвищення конкурентоспроможності регіонів, розвиток людських ресурсів у регіонах, місцевий розвиток та розвиток інститутів, необхідних для ефективного використання виділених коштів.

У 2007 р. розпочалася чергова фінансова перспектива, запланована на 2007–2013 р. Були впроваджені численні зміни щодо програмування та реалізації структурних фондів. Польща, будучи членом регіональної політики ЄС, була зобов'язана підтримувати насамперед ті сфери соціального та економічного життя, які були визначені у ЄС головними для розвитку. Протягом цього періоду в рамках Європейської політики згуртованості було виділено близько 59,5 млрд. євро (за цінами 2004 р.). Вони були спрямовані на реалізацію двох цілей політики згуртованості ЄС: зближення і територіальної співпраці. Цей період приніс із собою процес подальшої децентралізації системи управління структурними фондами в Польщі. Основоположним документом, що визначає пріоритети структурної інтервенції ЄС у Польщі, стали Національні Стратегічні Рамки Відліку для Польщі на 2007–2013 рр., які підтримували економічне зростання та зайнятість⁹. На їх основі було опрацьовано 16 регіональних оперативних програм, керування якими було повністю покладено на органи самоврядування воєводств.

З моменту вступу Польщі до ЄС основою для проведення ефективної політики регіонального розвитку стали довгострокові стратегічні документи, що визначають цілі та пріоритети діяльності органів місцевого самоврядування та центральних органів влади. Підпорядковані вони значною мірою цілям та пріоритетам розвитку, визначеним в ЄС. На сьогодні основою для регіональної політики в державах-членах ЄС є довгострокова програма соціально-економічного розвитку, описана в документі «Європа 2020 – Стратегія інтелектуального і зрівноваженого розвитку, сприяючого суспільній активності», затверджена Радою Європи 17 червня 2010 року¹⁰. Ця стратегія є основою для планування нової фінансової перспективи на 2014–2020 рр. Її результатом має бути економіка з низьким рівнем викидів, що заснована на знаннях і сприяє розвитку екологічно чистих технологій, заощадливому використанню ресурсів, створенню нових «зелених» робочих місць, і водночас піклується про соціальну згуртованість.

⁸ Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego Dz. U. 2000, nr 48, poz. 550 Dz. U. 2000, nr 48, poz. 550.

⁹ Szlachta J. (2014), Przegląd zasad i kierunków ewolucji polityki regionalnej Polski i Unii Europejskiej do 2013 roku [in:] Gawlikowska-Hueckel K., Szlachta J. (red.), Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa, s. 263].

¹⁰ Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu KOM(2010) 2020.

Відразу за цим документом польський уряд розробив і ухвалив Національну стратегію регіонального розвитку 2010–2020¹¹. Стратегічною метою регіональної політики, викладеної у цій стратегії, є ефективне використання конкретного регіонального та територіального потенціалу розвитку для досягнення цілей національного розвитку – зростання, зайнятості та згуртованості в довгостроковій перспективі. Національна стратегія визначає три конкретні цілі до 2020 р.:

1. Підвищення зростання конкурентоспроможності регіонів,
2. Розвиток територіальної згуртованості та запобігання процесам маргіналізації на проблемних територіях,
3. Створення умов для ефективної, дієвої і партнерської реалізації територіально зорієнтованого розвитку.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що загальний баланс змін у регіональній політиці Польщі та пристосування його до засад і правил ЄС, безсумнівно, є позитивним. Всі регіони отримали значну фінансову підтримку для їхнього розвитку. Європейська політика згуртованості уможливила¹²:

- побудову першого покоління політики розвитку в країні,
- побудову першого покоління політики розвитку в країні, що здійснюється на основі багаторічних програмних документів,
- створення потенціалу, необхідного для проведення політики розвитку також і на регіональному рівні, що уможливило значну децентралізацію цієї політики,
- розвиток інфраструктури, створення інституцій, у тому числі бізнес-середовища, громадянського суспільства та ін.,
- ефективніше використання ендogenous потенціалу розвитку країни та окремих регіонів,
- позитивний вплив на стан економічних умов, можливий завдяки витратам, здійсненим у рамках даної політики,
- ефективне поширення кращих світових і європейських практик політики розвитку в різних її аспектах,
- впровадження моніторингу, оцінювання, аудиту та сертифікації – широко використовуваних рішень і практик.

20.3. Фінансовий механізм для регіонів Польщі

Реалізація активної та ефективної політики розвитку вимагає відповідальної і продуманої фінансової політики, яка є важливим елементом політики розвитку регіонів і країни. Основи фінансового менеджменту органів місцевого самоврядування у Польщі впливають з окреслених у законі повноважень і завдань окремих органів місцевого самоврядування (далі ОМС). Фінансова політика залежить насамперед від інвестиційних потреб місцевого самоврядування та завдань, які необхідно реалізувати в інтересах споживачів.

Основним документом для фінансового управління органів місцевого самоврядування є бюджет. Разом з бюджетною резолюцією кожен орган обов'язково готує і затверджує Багаторічний фінансовий прогноз, який є інструментом стратегічного фінансового планування в органах місцевого самоврядування. БФП охоплює період бюджетного року і принаймні три наступні бюджетні роки. На практиці це переважно виглядає як довгостроковий інвестиційний план, розширений прогнозом доходів і витрат на період 7–10 років (період найчастіше збігається з плануванням бюджету ЄС). Прогноз є вираженням постулату про необхідність довгострокового планування та управління державними фінансами в місцевих органах самоврядування Польщі. В обов'язковому порядку інститут БФП було впроваджено Законом про державні фінанси у 2009 році¹³. План та підготовка бюджету мають відповідати точно визначеним нормам, що називаються бюджетними правилами. До найбільш важливих правил належать: пріоритет, повнота, спеціалізація, прозорість, цілісність і збалансованість бюджету.

Конституція Республіки Польща гарантує органам місцевого самоврядування частку державних доходів відповідно до конкретних завдань (ст. 167). Доходами органів місцевого самоврядування є поворотні і безповоротні доходи. До безповоротних доходів включають насамперед власні доходи, а

¹¹ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie, dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 13 lipca 2010 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.mr.gov.pl/media/3337/KSRR_13_07_2010.pdf.

¹² Szlachta J. (2014), Przegląd zasad i kierunków ewolucji polityki regionalnej Polski i Unii Europejskiej do 2013 roku [in:] Gawlikowska-Hueckel K., Szlachta J. (red.), Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa, s. 265–266.

¹³ Ustawa o finansach publicznych z 2009 roku Dz.U. 2009 nr 157, poz. 12, rozdz. 2.

також загальні субвенції і цільові дотації з державного бюджету. Каталог власних доходів гміни у Польщі належить до найширших порівняно з іншими органами місцевого самоврядування (рис. 20.1).

Каталог доходів органів самоврядування гмін/повітів/воєводства			
Незворотні доходи		Зворотні доходи	
Власні доходи		Інші доходи	
<p>Виключно для гмін:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Місцеві податки з: нерухомості, транспортних засобів, лісового господарства, сільського господарства, цивільно-правових угод, упадкування та пожертвування і доходи в виплаті податкових карток); - Місцеві збори: ринкові, гербові, місцеві, від реклами, володіння собаками, а в деяких випадках європейські і амортизаційні; 	<ul style="list-style-type: none"> - Доходи від зборів; - Доходи, в використанні органами влади гмін/повітів/воєводства та бюджетними установами; - Доходи від власності; - Доходи від штрафів та пені; - Відсотки по кредитах; - Відсотки по дебіторській заборгованості, грошових коштах на банківських рахунках; - 50% від доходу, спрямованого до державного бюджету у зв'язку із виконанням завдань, пов'язаних з державним управлінням; - Інше. 	<ul style="list-style-type: none"> - Загальні субвенції з державного бюджету - Цільові дотації з державного бюджету - Дотації з бюджету ЄС 	<ul style="list-style-type: none"> - Кредити і комерційні позички - Піпсові і кредитні і позички - Виплата комунальних облігацій - Надходження в ід випуску інших боргових цінних паперів - Надходження в ід інших фінансових інструментів (скажімо, торгівля акціями, лізинг або факторинг)
<p>Частки надходжень з податку на прибуток з фізичних осіб – 39,34% (гміна), 10,25% (повіт), 1,60% (воєводство) прибутоковий податок з юридичних осіб – 6,71% (гміна), 1,40% (повіт), 14,75% (воєводство)</p>			

Рис. 20.1. Доходи органів місцевого самоврядування Польщі

Примітка. Власне опрацювання на основі¹⁴.

Основними власними доходами гмін є такі: податки (з нерухомості, транспортних засобів, лісового господарства, сільського господарства, цивільно-правових угод, на спадок і дарування, фіксований податок на доходи), збори (ринковий, гербовий, місцевий, рекламний, з власників собак, а в деяких випадках – курортний і за використання), доходи від власності, доходи від штрафів та пені, відсотки за кредитами, за дебіторською заборгованістю, за банківськими депозитами та інше¹⁵.

До власних доходів органів місцевого самоврядування також включають частку надходжень з податків на доходи фізичних осіб та на прибуток корпорацій. Частка надходжень з податку на доходи фізичних осіб (PIT) від платників цього податку, які проживають на території ОМС, різняться залежно від типу ОМС. Для гмін вона становить 39,34% від суми податку на доходи фізичних осіб, а податок на прибуток корпорацій від платників цього податку, які знаходяться на території гміни, становить 6,71%. Для повіту відповідно: 10,25% і 1,40% та для органів самоврядування воєводства: 1,60% і 14,75%¹⁶. Хоча органи самоврядування не мають у цій сфері жодної самостійності, безперечно, зарахування цих коштів до власних доходів підтверджується принаймні двома аргументами: 1) у великій мірі від ефективності діяльності залежить привабливість території як для інвесторів, так і мешканців, що розглядаються як працівники і платники податку на доходи; 2) ці доходи не мають цільового характеру, а отже, з точки зору здійснення витрат органами місцевого самоврядування, вони ідентичні власним доходам.

Значну частину бюджету органів місцевого самоврядування становлять загальні дотації. Вони складаються з трьох частин: освітньої, компенсаційної і вирівнювальної (або регіональної у випадку воєводства). Дотації, виділені з державного бюджету, теоретично не мають цільової спрямованості, але на практиці майже завжди призначаються для видатків, пов'язаних з освітою та вихованням дітей і молоді,

¹⁴ Dz. U. 2003 Nr 203 poz. 1966.

¹⁵ Закон про доходи органів місцевого самоврядування від 13.11.2003 р. Dz. U. 2003 Nr 203 poz. 1966, art. 4.

¹⁶ Dz. U. z 2003r. Nr 203, poz. 1966

тому що найбільшою у фінансовому плані складовою частиною загальних дотацій є освітня (наприклад, у Лодзі в 2014 р. освітня частина загальних дотацій склала більше 96% від загального обсягу дотацій). Таким чином, витрачають їх саме на тих територіях, де вони були встановлені і призначені місту, оскільки найчастіше потреби щодо фінансування освіти є настільки великими, що вони вимагають додаткового фінансування з власних доходів міста.

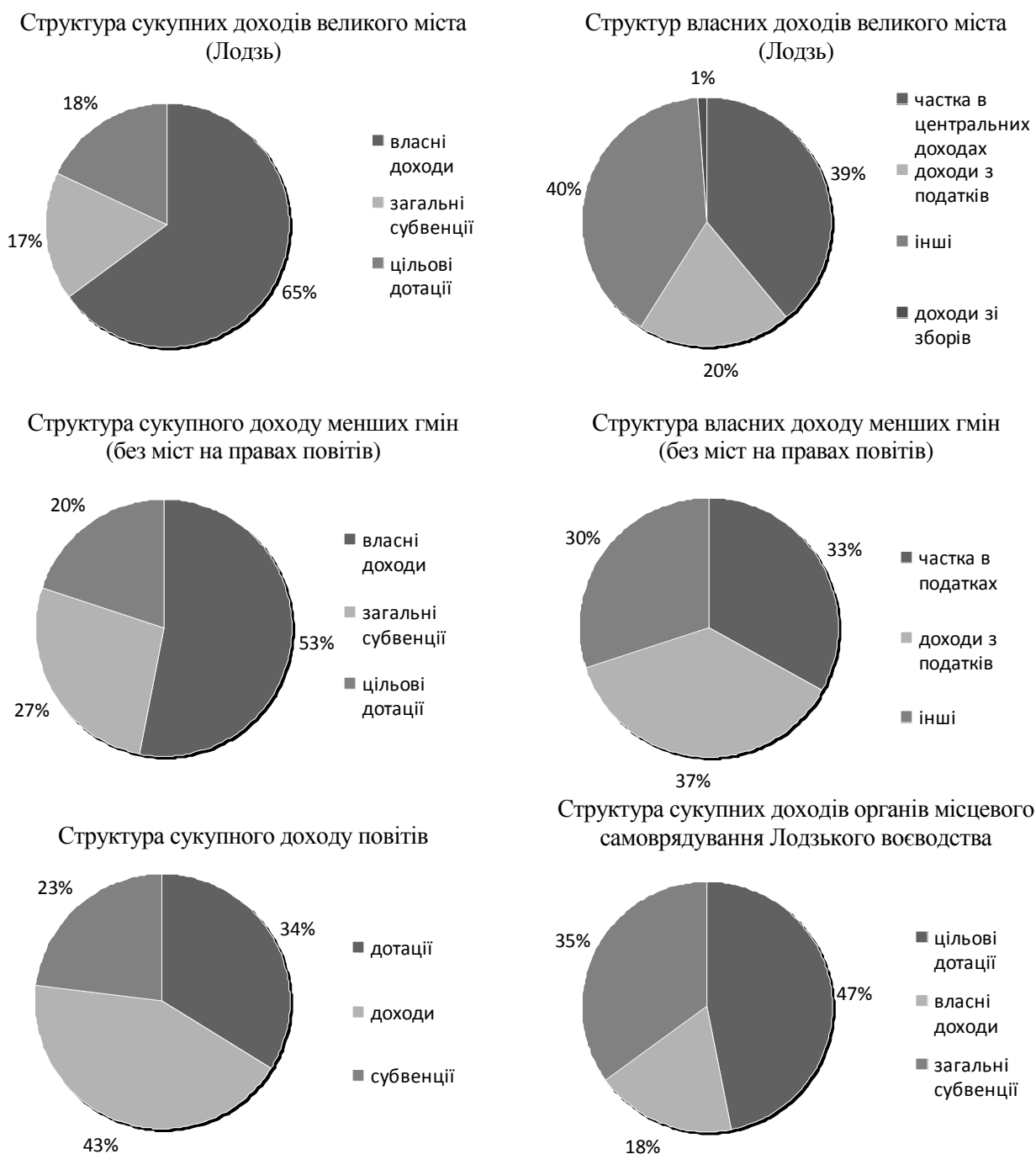


Рис. 20.2. Структура доходів ОМС Польщі в 2014 році на прикладі органів самоврядування Лодзького воєводства

Примітка. Власне опрацювання на основі BDL GUS.

Дотації також виконують функцію селективної підтримки місцевих органів самоврядування, які мають обмежений доступ до джерел власних доходів, а також тих, які більшою мірою, ніж інші, обтяжені витратами, що не покриваються власними доходами¹⁷. Вирівнювальна частина загальних дотацій

¹⁷ Hanusz A. Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego / A. Hanusz, A. Niezgoda, Czerski. – Warszawa : Wydawnictwo Oficyna a Wolters Kluwer business. – P. 209.

(регіональна у випадку воєводства), становить елемент механізму перерозподілу доходів. Це пов'язано з тим, що мешканці окремих ОМС, що знаходяться на одному рівні, мають право на отримання однакових послуг, незважаючи на фінансове становище органу місцевого самоврядування. Дотація вирівнювання є інструментом перерозподілу доходів та вираженням національної єдності. Відмінності полягають у механізмі, завдяки якому отримуються ресурси і в різноманітних алгоритмах їх перерозподілу. Дотація спрямовується до місцевих органів, які з точки зору різних чинників, що визначають нерівномірність розподілу доходів (у тому числі чисельність населення, історичні чинники, функції, які існують на даній території, а також цілеспрямована політика розвитку держави), мають менш сприятливі умови для розвитку. Метою також є підтримка єдності в соціальному, територіальному та економічному сенсі, водночас запобігання появи надмірних відмінностей розвитку по усій країні. Безпосереднім інструментом для акумуляції дотації вирівнювання є так званий «механізм плати Робін Гуда» (польською «яносікове» – від імені Яносіка, легендарного бандита, який жив у Татрах). «Яносікове» – це обов'язковий платіж до державного бюджету, впроваджений в 2003 р., який платять найбагатші органи самоврядування на користь бідніших. Щодо міст таку плату повинні сплачувати ті органи самоврядування, доходи з місцевих податків яких у перерахунку на душу населення перевищують 150% від середнього показника по країні¹⁸.

Важливою частиною доходів органів місцевого самоврядування є також цільові дотації. Однак необхідно зазначити, що ці кошти є строго цільовими і витрачання їх на інші цілі, не визначені державою або іншими органами управління, передбачає повернення виділених коштів. Крім того, вони не можуть бути передані і використані в наступні роки, а лише в поточному бюджетному році. Особливим типом дотацій є кошти, що надходять з бюджету ЄС, тобто безповоротна іноземна допомога¹⁹.

Власні доходи, дотації і гранти відіграють важливу роль у фінансовому управлінні органів місцевого самоврядування. Ці кошти відносно легко передбачити і спланувати, а отже, вони дають можливість для стабільного розвитку місцевого самоврядування.

Основним поділом систематизації позабюджетних джерел фінансування муніципальних інвестицій є виділення поворотних і безповоротних ресурсів. Класичними та широко використовуваними джерелами поворотних ресурсів є банки та інші фінансові установи, які надають кредити і позики містам, а також підтримують діяльності на фінансових ринках, наприклад, у зв'язку з випуском облігацій або торгівлею цінними паперами.

Навіть багаті міста використовують зовнішні джерела, у тому числі й поворотні кошти, дбаючи про власний розвиток. Часто інвестиції вимагають наявності значних фінансових ресурсів «тут і зараз», а не відкладення на наступні роки. Поворотні джерела дають органам самоврядування відчуття відносної фінансової незалежності. «Поворотні джерела фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування – це різного типу кредитні надходження. Ці надходження поповнюють бюджет органів місцевого самоврядування на певний період, і в майбутньому вони здебільшого повинні бути повернені разом з платою, пов'язаною з використанням позикового капіталу»²⁰. До поворотних джерел фінансового забезпечення міст слід віднести насамперед банківські кредити, пільгові і комерційні запозичення, надходження від випуску боргових цінних паперів, а також надходження, пов'язані з іншими фінансовими інструментами (наприклад: сек'юритизація, лізинг або факторинг). Найбільш поширеною формою запозичень міст є використання банківських кредитів. Часто такі угоди належать до двох типів кредитів: пов'язаних з фінансуванням поточної діяльності міста або інвестиціями. У першому випадку кредити мають найчастіше поновлювальний характер і впливають з необхідності підтримки гмінами фінансової ліквідності (здатність виконувати свої зобов'язання в строк). Ці кошти слугують для покриття дефіциту бюджету протягом фінансового року і мають бути в межах цього року повернені. Другу групу кредитів і позик становлять кошти, спрямовані на покриття капітальних витрат, пов'язаних з конкретним проектом.

Важливим джерелом дешевих коштів для міст також є пільгові кредити. Їх механізм полягає в наданні у розпорядження коштів, які спрямовані на реалізацію конкретних цілей за бажанням кредитора. Стимулом для реалізації таких цілей є дешевша вартість отримання коштів. Водночас механізм зниження витрат може бути структурований по-різному, наприклад: це може бути списання частини кредиту після належного здійснення інвестування, субсидування процентних ставок, більш дешеві гарантії, зниження процентних ставок, порівнюючи з ринковими умовами. На сьогодні найважливішими джерелами пільгових кредитів і позик для міст є такі: Національний фонд охорони навколишнього середовища та

¹⁸ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2003r. Nr 203, poz. 1966 z późn. zm, art. 4.

¹⁹ Там само.

²⁰ Patrzalek L. Finanse samorządu terytorialnego / L. Patrzalek. – Wrocław : Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2010. – P. 267.

управління водними ресурсами (кошти виділяються на будівництво невеликих заводів з очищення стічних вод, поліпшення управління відходами, використання відновлюваних джерел енергії та адаптації автобусних двигунів у громадському транспорті до газу), Фонд Термомодернізації (кошти виділяються на термомодернізаційні проекти з метою зниження річного споживання енергії або зменшення її витрат), Європейський інвестиційний банк (кредити надаються для спільного фінансування проектів, що фінансово підтримуються структурними фондами ЄС, або таких, які не мають цієї підтримки, проте відповідають стратегії розвитку регіону).

Дедалі більше органи місцевого самоврядування використовують інший спосіб залучення капіталу за допомогою випуску муніципальних облігацій²¹. Введення облігацій до державного обігу вимагає схвалення Комісії з цінних паперів і бірж (польск. абр. KPWiG). Закон про облігації детально не вказує, на що повинні витратитися залучені кошти, однак це мають бути інвестиції, пов'язані з діяльністю гміни. Тому ці цілі мають знаходитися в межах державних завдань місцевого характеру. Таким чином, можна визначити чотири основні групи завдань на певній території²²:

- технічна інфраструктура – дороги, водопостачання, громадський транспорт;
- соціальна інфраструктура – школи, лікарні, будинки престарілих;
- охорона порядку та безпека – пожежна охорона, санітарна безпека;
- сфера просторового порядку – охорона навколишнього середовища, управління земельними ресурсами.

«Емітент несе відповідальність за виконання зобов'язань за облігаціями усім своїм майном»²³. З 2000 р., законодавчий орган Польщі впровадив також можливість випуску таких доходних облігацій, де емітент може обмежити сферу своєї відповідальності лише до суми доходів, які буде приносити певний проект, що дає змогу легше регулювати емісію з урахуванням конкретних потреб міста та надавати перевагу своїм облігаціям²⁴.

Місцеві органи самоврядування також мають доступ до фінансових ресурсів, за які вони не повинні сплачувати та які не збільшують їхню заборгованість. На сьогодні найважливішим джерелом такого типу є кошти, що надходять з бюджету ЄС і від Європейського фонду регіонального розвитку та Європейського соціального фонду та Фонду згуртованості. У Польщі доступ до цих коштів став можливим завдяки участі в одній із шести національних або регіональних програм (регіональні програми готуються воеводствами самостійно й доводяться до відома Європейської комісії, табл. 20.1).

Таблиця 20.1

Кошти ЄС в національних та регіональних програмах

Національні програми	Регіональні операційні програми	
Програма інфраструктури та навколишнього середовища – 27,4 млрд. євро	16 Регіональні операційні програми – всього 31,15 млрд. євро	
	Дольношльонська – 2,25 млрд. євро	Підкарпатська – 2,1 млрд. євро
Програма інтелектуального розвитку – 8,6 млрд. євро	Куявсько-Поморська – 1,9 млрд. євро	Підляська – 1,21 млрд. євро
Програма наука, освіта, розвиток – 4,7 млрд. євро	Любельська – 2,23 млрд. євро	Поморська – 1,86 млрд. євро
Програма цифрова Польща – 2,2 млрд. євро	Любуська – 0,9 млрд. євро	Шльонська – 3,47 млрд. євро
Програма Східна Польща – 2 млрд. євро	Лодзька – 2,25 млрд. євро	Свентокшиська – 1,36 млрд. євро
Програма технічна допомога – 0,7 млрд. євро	Малопольська – 2,87 млрд. євро	Вармінсько-Мазурська – 1,72 млрд. євро
	Мазовецька – 2,08 млрд. євро	Велькопольська – 2,45 млрд. євро
	Опольська – 0,9 млрд. євро	Заходньопоморська – 1,6 млрд. євро

Джерело: www.funduszeuropejskie.gov.pl.

Найбільша частина коштів була спрямована на програму «Інфраструктура та навколишнє середовище». Відповідно до діючої стратегії ЄС Європа 2020, пріоритетами цієї програми є такі:

²¹ Закон про облігації від 29 червня 1995 року (Dz.U. 1995 Nr 83 poz. 420, art. 4).

²² Hajdys D. Rozwój rynku obligacji komunalnych w Polsce w latach 1996–2000 / D. Hajdys. – Łódź : Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2003. – P. 125.

²³ Dylewski M. Finanse samorządowe. Narzędzia, Decyzje, Procesy / M. Dylewski, B. Fipipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj. – Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN, 2006. – P. 91.

²⁴ Kozuń-Cieślak G. Obligacje komunalne. Instrument dłużny dla jednostek samorządu terytorialnego / G. Kozuń-Cieślak. – Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN, 2008. – P. 67.

низьковуглецева економіка, захист навколишнього середовища, розвиток технічної інфраструктури та енергетичної безпеки країни. Важливим напрямом інвестицій є також програма «Інтелектуальний розвиток». Ця програма призначена для підтримки розвитку наукових досліджень та інновацій. Прямими бенефіціарами цієї програми є насамперед науковці та бізнесмени, які мають спільні науково-дослідні проекти та займаються пошуком практичного застосування результатів своєї роботи в економіці. Метою програми «Наука, Освіта, Розвиток» є професійна активізація молоді, підтримка вищої освіти, розвиток соціальних інновацій, мобільність та транснаціональне співробітництво, а також реформа державної політики в галузі зайнятості, соціальної інтеграції, освіти, охорони здоров'я та ефективного врядування. Розвитку інформаційного суспільства сприяє програма «Цифрова Польща», яка спрямована на розширення доступу до Інтернету, створення дружнього для громадянина електронного уряду та підвищення обізнаності та вмінь громадян у користуванні комп'ютерами і мобільними пристроями. Наступна програма – «Східна Польща» – має обмежені просторові межі впливу, оскільки спрямована на воєводства Східної Польщі з метою підвищення конкурентоспроможності та інноваційності макрорегіону Східної Польщі шляхом підтримки інновацій і розвитку досліджень та підвищення інвестиційної привабливості макрорегіону, зокрема завдяки транспортній інфраструктурі. Для забезпечення ефективної роботи системи інститутів, що виділяють фінансові ресурси, також створено Програму технічної допомоги, яка спрямована на створення ефективної системи інформації та просування європейських фондів у Польщі.

Без сумніву, основним інструментом підтримки регіональної та місцевої політики є регіональні операційні програми, які слугують реалізації нещодавно висунутої ідеї «політики, спрямованої на територію» (Place based policy). З одного боку, існують угоди між окремими воєводствами і ЄС щодо підтримки фінансування їхньої діяльності, які важливі як для ЄС, так і визнані пріоритетними в окремих воєводствах у своїх стратегіях. З іншого боку, ці програми включають концепцію механізмів перерозподілу коштів між конкретними групами місцевих бенефіціарів. Програма також включає угоду, укладену між урядом Польщі та певним регіоном з метою підтримки регіональної політики коштами з центрального бюджету. Ця угода називається територіальною²⁵.

Крім того, у Польщі була прийнята Програма європейської територіальної співпраці (0,7 млрд. євро). Відрізняє її від регіональних і національних програм міжнародний характер і акцент на співпраці польських бенефіціарів з іноземними партнерами. Приклади транскордонних проектів можуть стосуватися охорони культурної спадщини та довкілля, розвитку інфраструктури, розвитку підприємництва та освіти. Одним з елементів цієї програми, особливо важливим для міст, є Програма URBACT III 2014–2020. Це європейська програма щодо обміну знаннями та науковими досягненнями, що сприяє сталому розвитку міст. Ідея полягає у дозволі європейським містам співпрацювати з метою протидії викликам, що стоять перед ними, і обміну передовим досвідом та ідеями між усіма зацікавленими сторонами міської політики по усій Європі. URBACT не інвестує безпосередньо в міський розвиток (наприклад, будівництво доріг чи лабораторій). Програма створює можливості обміну знаннями між органами міського управління та усіма зацікавленими сторонами, сприяючи підвищенню якості планування та здійсненню комплексних планів і програм для міст шляхом розширення знань про політику сталого міського розвитку й створення Місцевих груп підтримки та Місцевих планів дій²⁶.

Місцеві органи самоврядування Польщі таким чином можуть отримати багато можливостей щодо залучення додаткових коштів для підтримки власної політики розвитку. Залежно від потреб вони можуть використовувати допомогу, запропоновану різними фінансовими інститутами або співпрацювати з громадянами чи підприємствами, які працюють на даній території. Такі можливості показують, що функціонування та розвиток місцевого самоврядування в довгостроковій перспективі може бути безперервним і сталим.

20.4. Тенденції регіонального розвитку в Польщі

Еволюція регіональної політики Польщі насамперед визначається бажанням підвищити ефективність діяльності на користь розвитку країни, регіонів та місцевих громад. ЄС намагається знайти оптимальні рішення у реалізації регіональної політики і пропонує використовувати для цього концепцію Place-based policy²⁷. Цей підхід має багато прихильників, відповідно, у державах – членах ЄС знаходять нові шляхи

²⁵ Закон від 6 грудня 2006 р. про засади політики в розвитку, Dz.U. 2006 nr 227 poz. 1658.

²⁶ URBACT III, 2014. – P. 22.

²⁷ Barca F., (2009) An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations.

інтерпретації та реалізації політики регіонального розвитку. Новим підходом у цьому питанні є реалізація територіально спрямованої політики. Основна передумова такого підходу – використання у політиці розвитку територіально визначених матеріальних і нематеріальних ресурсів, які називаються територіальним капіталом²⁸. До них належать природні ресурси, суспільні блага (приватні і змішані), людський капітал (соціальний та взаємовідносин), організаційні ресурси (реляційні та когнітивні)²⁹. Територіальний капітал є одним з важливих елементів концепції територіальної згуртованості в ЄС³⁰. Концепція територіальної згуртованості сьогодні також популяризується в Польщі і є спробою перекласти на мову макроекономічної політики теоретичні концепції, що вказують на територіальність економічних процесів, тобто вона повинна залучити територіальний капітал до макроекономічної державного втручання³¹. Крім того, проголошену концепцію територіальної згуртованості можна розглядати як важливу детермінанту реалізації територіально-функціональної політики у польських регіонах і на рівні державної політики. Т. Марковський зазначає, що у зв'язку з цим «слід шукати нові форми управління (і регулювання) для того, щоб дійсно скористатися можливістю досягнути цілей розвитку в територіальному вимірі». Однак це не просто, тому що, як пише автор далі: «Територіальна організація в країні, місцеві амбіції, політичні інтереси, існуюча система повноважень та форм фінансування діяльності органів місцевого самоврядування конфліктують дуже часто з функціонально-територіальним підходом до розвитку»³². Попередня практика реалізації спільних ініціатив для зміцнення інтегрованої політики розвитку підтверджує наявність цих перешкод, тому в Польщі вирішили ввести частково централізовані інструменти, що спонукають і мотивують до дій у цьому напрямку. Йдеться про підтримку організації управління функціональними сферами з використанням механізму Інтегрованих територіальних інвестицій (ІТІ) та пілг для комплексних проектів у регіональних операційних програмах, що фінансово підтримуються ресурсами ЄС. Еволюція регіональної політики Польщі в цьому напрямку є особливо важливою у контексті відведення значно більшої ролі, ніж у минулому, містам і мегаполісам. На сьогодні основні цілі та засади політики міст визначені на рівні держави, які визначають пріоритети та критерії для основної діяльності і проектів регіональної політики, реалізованої в окремих воєводствах³³.

Територіальний підхід до реалізації регіональної політики в Польщі, з одного боку, був підкріплений у поточному періоді планування 2014–2020, децентралізацією політики розвитку людського капіталу. На регіональному рівні були поставлені завдання та інструменти фінансування розвитку людського капіталу та широких інвестицій у знання. З фінансової точки зору, оцінюється, що децентралізації підлягало майже 60% завдань, які до цих пір залишалися в руках центральних органів влади³⁴.

З іншого боку, територіальний характер політики розвитку посилюється новим підходом до регіональної інноваційної політики, заснованої на концепції «смарт-спеціалізації»³⁵. Слід зазначити, що органи місцевого самоврядування Польщі (воєводства, повіти та гміни) вчать ефективно управляти своїми ресурсами. Окремі органи самоврядування також починають співпрацювати з іншими органами на користь збільшення ефектів від реалізованих ними проектів. Ця співпраця не є дуже поширеною, проте зазначимо, що заходи, які здійснюються в цій сфері, приносять позитивні результати у вигляді зовнішніх вигод та економії на масштабі. Актуально визначена форма політики регіонального розвитку в Польщі сприятиме зміцненню інтеграційних процесів і співробітництву між органами самоврядування й такими секторами, як компанії, громадські організації, науково-дослідні інститути, та залученню місцевих мешканців.

²⁸ Camagni R. Towards a Concept of Territorial Capital. [in.:] Camagni, R. – Chizzolini, B.- Fratesi, U. (eds.): Modelling regional scenarios for the enlarged Europe. – Berlin, Springer, 2008. – P. 34.

²⁹ Capello R., Fratesi U., Resmini L. Globalization and Regional Growth in Europe: Past Trends and Future Scenarios. – Berlin : Springer, 2011. P. 144–145.

³⁰ Концепція територіальної згуртованості в Європейському Союзі (COM (2008).

³¹ Zaucha J. (2014), Evolution, essence and measurement of territorial cohesion, Institute for Development Working Papers Working Paper no. 001/ (012) ver. 1., p. 5.

³² Markowski T. (2011), Terytorialny wymiar zintegrowanej polityki rozwoju – oczekiwania i wyzwania wobec planowania i systemu instytucjonalnego, prezentacja na posiedzeniu plenarnym KPZK w Warszawie.

³³ Krajowa Polityka Miejska, Ministerstwo rozwoju, Warszawa 2015.

³⁴ Przygodzki Z. (red.), (2013), Regionalny wymiar polityki rozwoju kapitału ludzkiego. Przykład Włoch, Wielkiej Brytanii, Niemiec i Polski, Difin, Warszawa, 2013.

³⁵ Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations (RIS 3), (2012), European Commission, 2012.

Розділ 21

РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНОЇ КОНЦЕПЦІЇ У СЛОВАЧЧИНІ

Словацька Республіка виникла 1 січня 1993 р., після розпаду Чехословацької Федерації на Чехію і Словаччину. З моменту утворення незалежної республіки Словаччина успішно пройшла важкий перехід від планової до сучасної ринкової економіки. Економічна трансформація мала за мету підготовку країни до вступу в Європейський союз. 1 травня 2004 р. Словаччина приєдналася до ЄС, у листопаді 2006 р. ввела європейський механізм регулювання валютних курсів (ERM), а в січні 2009 р. – вступила в Європейський валютний союз.

Основна інформація:

Державний устрій: республіка

Політична система: парламентська демократія

Конституційна система:

- конституційна та законодавча влада – Національна рада Словацької республіки;
- виконавча влада – президент Словацької республіки та уряд Словаччини;
- судова влада – Конституційний суд, Спеціалізований кримінальний суд та суди загальної юрисдикції.

Площа: 49 034 км².

Населення: 5 421 349 (31 грудня, 2014).

Густота населення: 110/км².

Словаччина є представницькою парламентською демократичною республікою відповідно до Конституції 1992 р. Спершу до Конституції були внесені поправки у вересні 1998 р., щоб дозволити прямі вибори президента, та знову в лютому 2001 р. у зв'язку з вимогами вступу до ЄС. Законодавча влада належить однопалатному парламенту – Національній раді Словацької Республіки. Парламент займає центральне місце в системі інституційних механізмів і має високий ступінь незалежності від інших гілок влади. Парламентська автономія є майже абсолютною, а її єдиним обмеженням є зобов'язання дотримуватися Конституції. Президент є главою держави і формально главою виконавчої влади, хоча з дуже обмеженими повноваженнями.

Словаччина поділяється на вісім регіонів і 2890 населених пунктів (за станом на 31 грудня 2014 р.), серед них – 138 міст і містечок, де проживає 55% населення. Переважна більшість самоврядних населених пунктів є дуже малі і створені на основі сільських громад. Більше двох третин мають населення менш ніж 1000 осіб. Населені пункти і регіони наділені нормотворчою владою. Кожен рівень (регіон і муніципалітет) має свої виборні посадові особи з визначеними завданнями й обов'язками.

21.1. Регіональний розвиток у системі національної економіки

Між словацькими регіонами є значні регіональні відмінності. Східні регіони мають набагато вищий рівень бідності, а економічна діяльність значною мірою зосереджена на заході, особливо навколо столиці Братислави. Регіональні відмінності є не тільки істотними, а й мають тенденцію бути стійкими. Вони є переважно незмінними протягом більш ніж 20 років.

21.1.1. Дослідження регіональних відмінностей у Словаччині

Загалом у словацьких регіонах помітний вплив попередньої політичної та економічної системи, яка орієнтувалася на східні ринки. Словаччина була індустріальною країною, і ці індустріальні ознаки економіки є досі в деяких регіонах навіть після 1989 р. У цій частині ми зосередилися на регіональних диспропорціях у багатьох соціально-економічних і демографічних вимірах на третьому рівні за номенклатурою територіальних одиниць в цілях статистики (NUTS)¹. Для дослідження регіональних

¹ NUTS – аббревіатура французького терміна *nomenclature des unités territoriales statistiques*, що перекладається як номенклатура територіальних одиниць в цілях статистики. Він є стандартом територіального поділу країн, за яким здійснюється регіональна статистика відповідно до адміністративно-територіальних одиниць. Використовується у ЄС і в деяких країнах поза ЄС (примітка наук. ред.).

відмінностей були використані коефіцієнти варіації, розраховані різними способами, та показники динаміки. Всі дані взяті зі статистичного бюро Словаччини. Часові ряди різняться; ми досліджуємо регіональні диспропорції з і без найбільш розвинутого регіону Братислави, оскільки передбачаємо визначальну роль цього регіону для розрахунку регіональних диспропорцій. Ми зосередили увагу на макроекономічних, мікроекономічних, екологічних і соціальних відмінностях.

21.1.2. Макроекономічні показники

Регіон Братислави домінує за показником ВВП на душу населення за весь період аналізу (1995–2013 рр.); продуктивність регіонів Словаччини є зростаючою, проте з початком економічної кризи в 2008 р. продуктивність усіх регіонів, окрім Братислави, є незмінною. Показник доданого валового основного капіталу (GFC) є вдвічі вищим у регіоні Братислави порівняно з усіма іншими регіонами. Цей показник зростає швидкими темпами у регіоні столиці, тоді як в інших регіонах простежуються зворотні тенденції з початком фінансової кризи у 2008 р. Валова додана вартість має подібну тенденцію до траєкторії руху ВВП на душу населення. Найвищий цей показник у регіоні Братислави, оскільки більшість центральних офісів компаній розміщені саме в цьому регіоні, в тому числі тут зосереджена висока концентрація високотехнологічних компаній поряд з високими витратами на дослідження і розвиток, які прирівнюються до аналогічних витрат усіх NUTS-3 регіонів Словаччини. Рівень безробіття є найнижчим у західних регіонах, які межують з регіоном Братислави, Відня та Будапешту. Довгостроковий рівень безробіття є проблемою переважно в східних і центральних регіонах, де цей показник вп'ятеро вищий за аналогічний у регіоні Братислави, проте тут не врахована кількість безробітних випускників, для якої характерна велика різниця по регіонах.

Рис. 21.1 і 21.2 відображають регіональні відмінності за згаданими шістьма макроекономічними показниками. На рисунку зліва представлено агреговані дані за усіма вісьмома NUTS-3 регіонами Словаччини, тоді як на рисунку справа дані з регіону Братислави еліміновані. На обох рисунках помітно, що найвищі розбіжності існують у показниках довгострокового безробіття, і цей показник зростає із заходу на схід. Найбільші диспропорції задані регіоном Братислава у показнику доданого валового основного капіталу, для якого помітним є зростання диспропорції у два рази після початку фінансової кризи, проте для решти семи регіонів актуальне скорочення диспропорцій у цьому показнику. Це явище спричинено превалюючою часткою місцезнаходження власників капіталу та загалом усього капіталу в столичному регіоні, який визнаний єдиною метрополією² згідно з класифікацією ОЕСР. Ступінь регіональних диспропорцій різний у всіх восьми регіонах Словаччини, проте загальною тенденцією є фактично схожий рівень безробіття випускників у всіх регіонах, якщо не враховувати регіон Братислави. Також слід зазначити, що найменші диспропорції є у валовій доданій вартості, лише 10% за сімома регіонами Словаччини та 30%, якщо включити регіон Братислава.

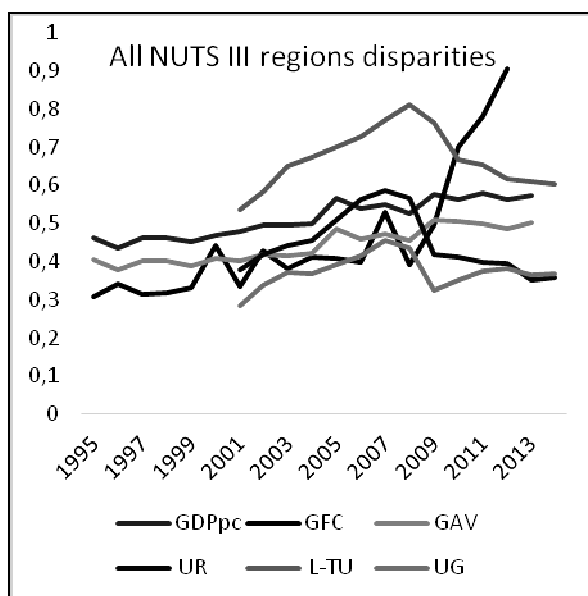


Рис. 21.1. Регіональні відмінності за макроекономічними показниками, 1995–2013 рр.

² Йдеться про метрополію як регіон з надзвичайно високою концентрацією населення та економічної активності (примітка наук. ред.).

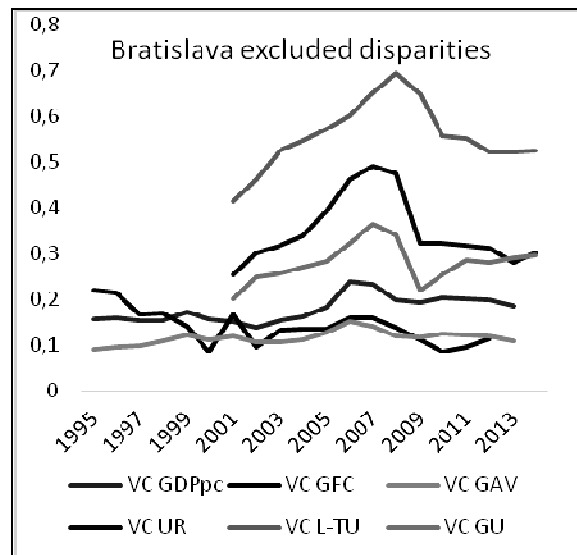


Рис. 21.2. Регіональні відмінності за макроекономічними показниками, 1995-2013 рр.

Примітка. Складено автором.

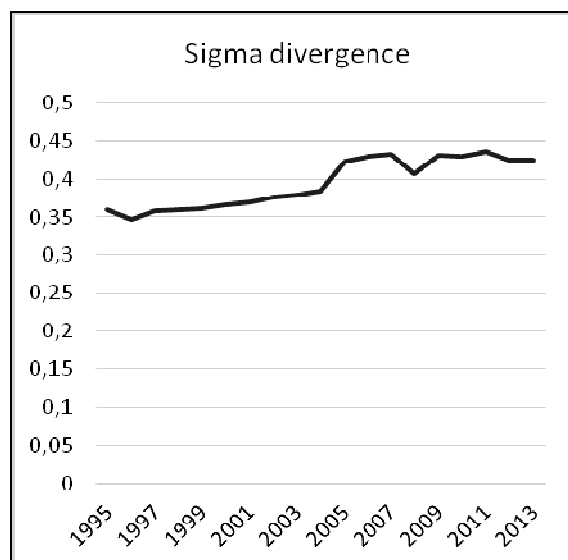


Рис. 21.3. Сігма дивергенція між усіма регіонами NUTS-3 Словаччини

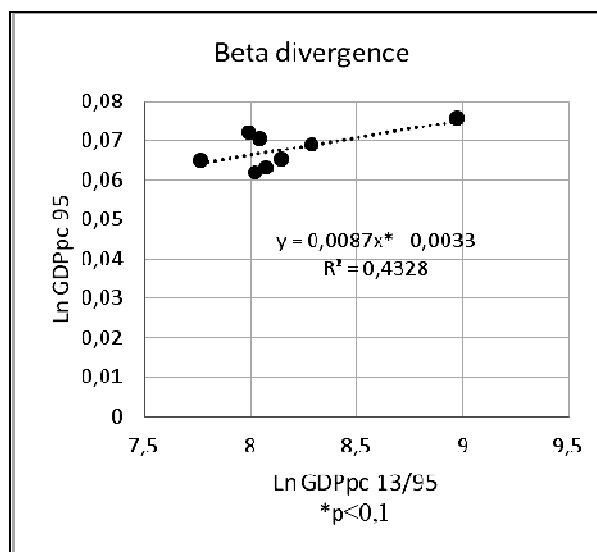


Рис. 21.4. Бета дивергенція між усіма регіонами NUTS-3 Словаччини

Примітка. Складено автором.

Нами було досліджено тенденції регіональних відмінностей усіх NUTS-3 регіонів, використовуючи Бета і Сігма модель конвергенції, розроблену авторами Барро, Сала-і-Мартін (2004). Обидві моделі визначають тенденцію дивергенції у всіх NUTS-3 регіонах у період з 1995 до 2013 р., використовуючи ВВП на душу населення як основний показник. Середньорічна швидкість дивергенції між регіонами визначена на рівні 0,95%, тому можна стверджувати, що регіональні диспропорції зростали з року в рік майже на 1% за час з 1995 по 2013 р.

21.1.3. Мікроекономічні показники

Ми обрали 4 мікроекономічних показники для аналізу: кількість підприємств (Ent), кількість компаній (Corp), кількість прибуткових компаній (Corp P), кількість неприбуткових організацій (Corp NP), кількість фермерів (Farm).

Найменші диспропорції у восьми регіонах спостерігаються за кількістю підприємств, проте цей показник зазнав значних змін з початком кризи. Регіональні диспропорції за усіма вказаними показниками, окрім кількості фермерів, почали зростати після 2008 р. Значна частка підприємств зупинила свою діяльність з початком кризи в чотирьох західних регіонах, а також у східному регіоні Прешув; аж до 2014 р. майже 300 фермерів зупинили свою діяльність у типовому для агропромислового регіоні Нітра, проте в інших регіонах спостерігався лише незначний спад кількості фермерів. Майже 200 фермерів розпочали свою діяльність на ринку в регіоні Прешув, що спричинило вирівнювання регіональних відмінностей за кількістю фермерів у регіонах Словаччини протягом періоду аналізу.

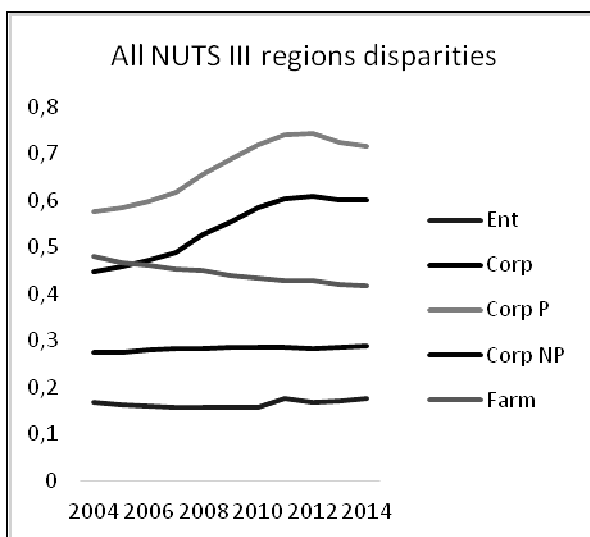


Рис. 21.5. Регіональні відмінності за мікроекономічними показниками

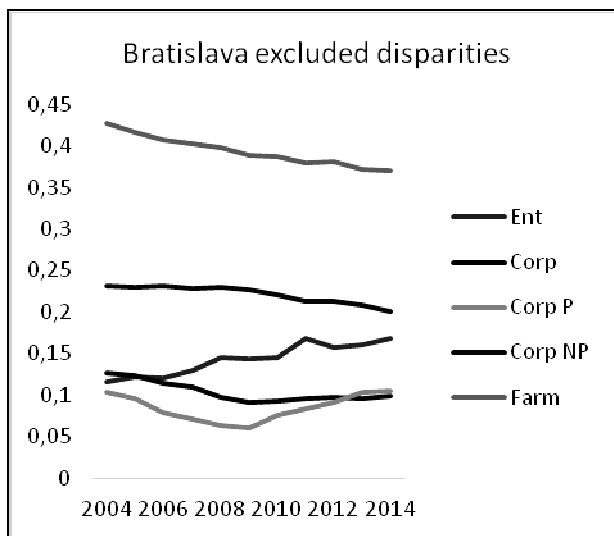


Рис. 21.6. Регіональні відмінності за мікроекономічними показниками

Примітка. Складено автором.

Якщо розглядати ці самі показники без врахування даних регіону Братислава, можна помітити, по-перше, скорочення регіональних відмінностей. По-друге, простежуються незначні регіональні відмінності за показником прибуткових організацій, що не є притаманним для рис. 21.5, за яким регіон Братислава створює найбільші відмінності в регіонах за кількістю створених прибуткових організацій. Найбільші диспропорції простежуються на рис. 6 за показником кількості фермерів, що пояснюється тим, що регіони Братислава та Тренчин не є агропромисловими. Варто зазначити, що в цьому випадку мікроекономічні дисбаланси є практично сталими в часовому відрізку, що не є притаманно для макроекономічних показників, відображених на рис. 21.3 і рис. 21.4. Цей факт може пояснюватися високою відкритістю економіки Словаччини, що з регіональної точки зору робить економіку більш чутливою до зовнішніх умов на макрорівні.

21.1.4. Екологічні показники

Для дослідження вибрані показники твердих викидів (SEm), викидів CO (CO), побутових відходів у тоннах (MWt), побутових відходів на душу населення (MWpc), розділених побутових відходів (MWsep) і споживання електроенергії.

На рис. 21.7 відображено обсяги забруднення у вигляді твердих викидів, у тонах. До 2007 р. Кошице був регіоном з найвищим показником забруднення у вигляді твердих викидів, тому що основною галуззю була металургійна. Найнижчий показник за цим видом забруднення здебільшого в західних регіонах, які сфокусували свою діяльність на автомобільну галузь, IT-сектор, сферу послуг та агропромислову галузь. У центральних та східних регіонах зосереджені важкі індустріальні компанії, проте рівень викидів відносно стабільний протягом усього часу. В 2007 р. регіон Кошице різко скоротив обсяги твердих викидів та досягнув рівня інших індустріальних регіонів – Банської Бистриці та Прешуву.

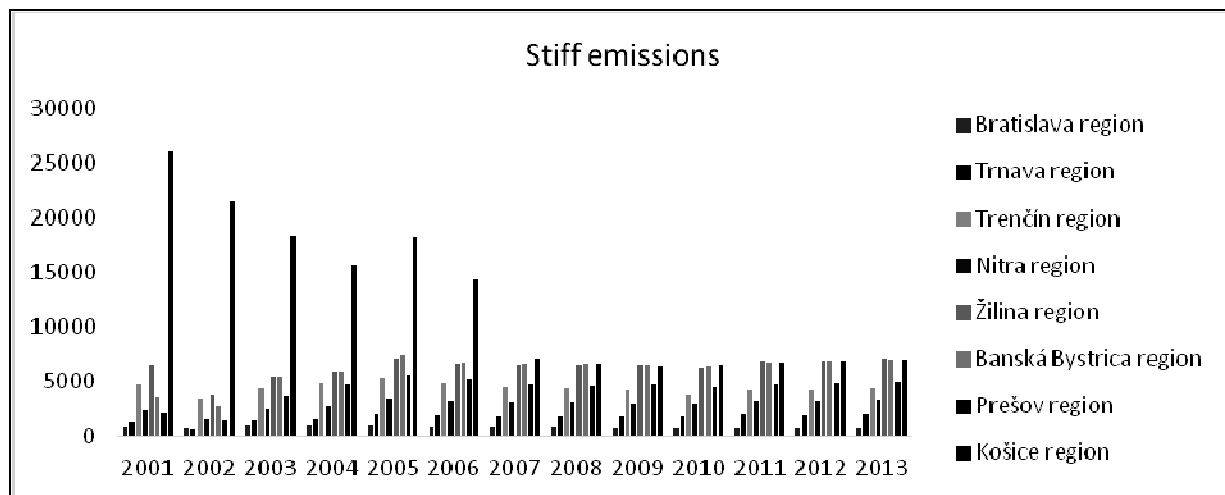


Рис. 21.7. Тверді відходи в словацьких регіонах

Примітка. Складено автором.

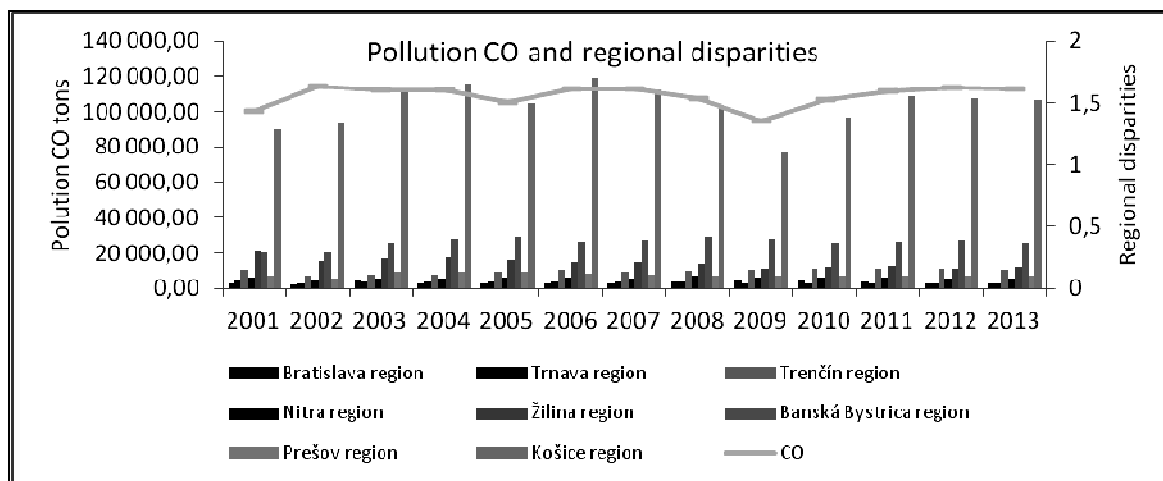


Рис. 21.8. Викиди чадного газу (CO)

Примітка. Складено автором.

Викиди чадного газу (CO) є найвищими в регіоні Кошице, проте порівняно з різким скороченням побутових викидів у цьому регіоні рівень викидів чадного газу є відносно високим. Диспропорції між регіонами у викидах CO є великими переважно за рахунок регіонів Кошице та Банська Бистрица. Найнижчі рівні викидів чадного газу в західних регіонах Словаччини, тобто Братіславі та Трнаві. Диспропорції в зазначених двох показниках забруднення середовища є найбільш значущими серед усіх інших показників екологічного становища регіонів. Це спричинено різною галузевою структурою регіональних економік, оскільки саме в цих трьох вищезгаданих регіонах локалізовані заводи, що найбільше забруднюють середовище (сталеві та інші форми металургійної галузі).

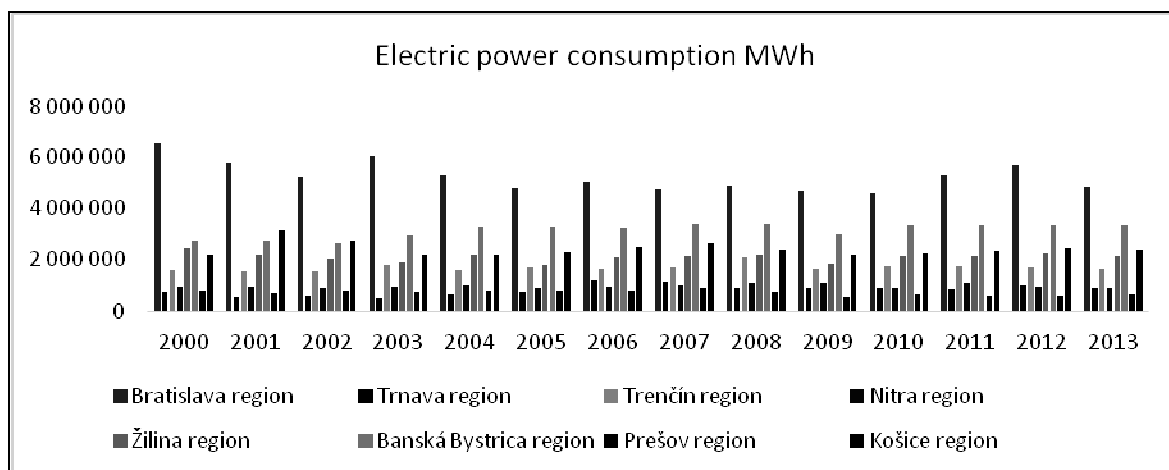


Рис. 21.9. Споживання електроенергії в регіонах Словаччини

Примітка. Складено автором.

Споживання електроенергії є найвищим в економічно важливому регіоні Братислава, тоді як в інших регіонах споживання залишається на незмінному рівні. Розбіжності в споживанні електроенергії в регіонах спричинені галузевими особливостями, їхньою потребою в цьому джерелі енергії та використовуваних технологіях. Слід зазначити, що в західному регіоні Трнава, де переважає низький рівень споживання електроенергії, рівень безробіття є найнижчим після регіону Братислави; низькі потреби в споживанні електроенергії спричинені структурою регіональної економіки, в якій відсутні заводи-споживачі електроенергії та, відповідно, гіганти із забруднення середовища.

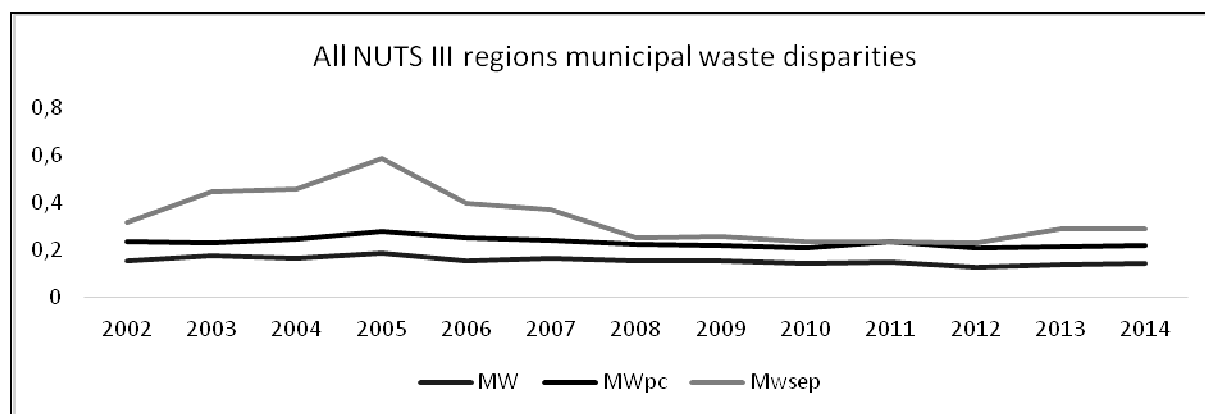


Рис. 21.10. Відмінності в обсягах побутових відходів у регіонах Словаччини

Примітка. Складено автором.

Рисунок 21.10 відображає відмінності в обсягах побутових відходів серед усіх 8-ми регіонів Словаччини. Хоча регіональні диспропорції в обсягах побутових відходів не є значними, проте слід констатувати тенденції до зростання загального обсягу побутових відходів. З 2002 по 2014 р. загальні обсяги побутових відходів зросли на 20,63%, тоді як обсяги побутових доходів на душу населення – на 19,82%. Слід зазначити, що ці значення не вписуються в концепцію сталого розвитку. З іншої сторони, обсяги розділеного побутового сміття зросли вчетверо в середньому в усіх регіонах, що дає змогу переробляти приблизно 9,5% усіх відходів у регіонах Словаччини. Обсяги побутових відходів у західних

регіонах на 25% вищі, ніж у східних, що дає змогу зробити припущення про вищі рівні споживання і добробуту в західних регіонах.

21.1.5. Соціально-демографічні відмінності

Соціально-демографічні відмінності тісно пов'язані із загальною якістю життя в регіонах. Серед багатьох показників ми вирішили обрати показники, що відображають бідність, доходи від нерухомості та будівництво нових квартир. Рівень ризику зuboжіння досяг пікових значень у 2011 р. Східні регіони постраждали від недостатності робочих місць, що відобразилось у зниженні соціальних стандартів, що характерно і для жителів західних регіонів після настання економічної кризи.

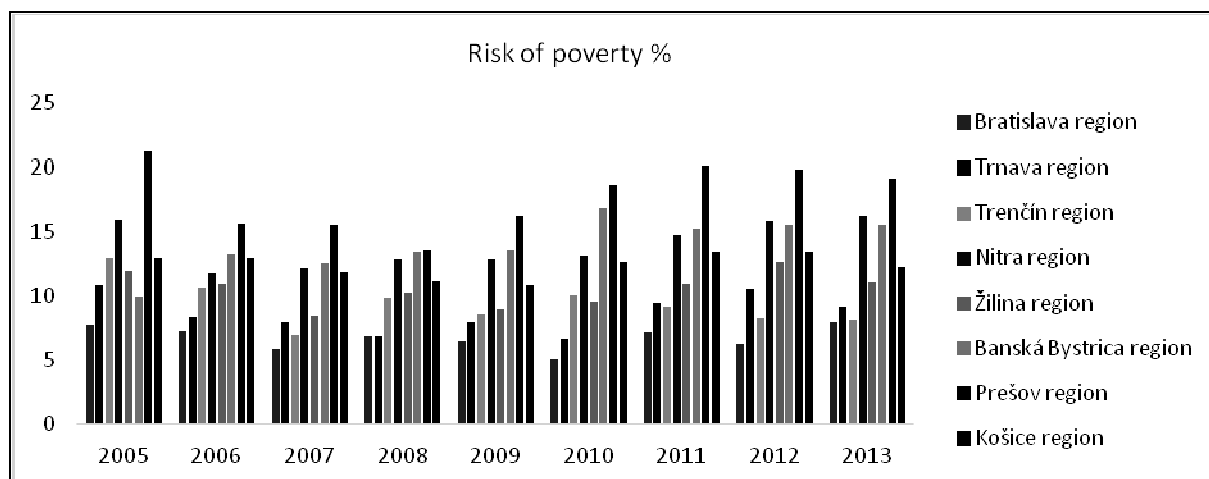


Рис. 21.11. Ризик зuboжіння в регіонах Словаччини, %

Примітка. Складено автором.

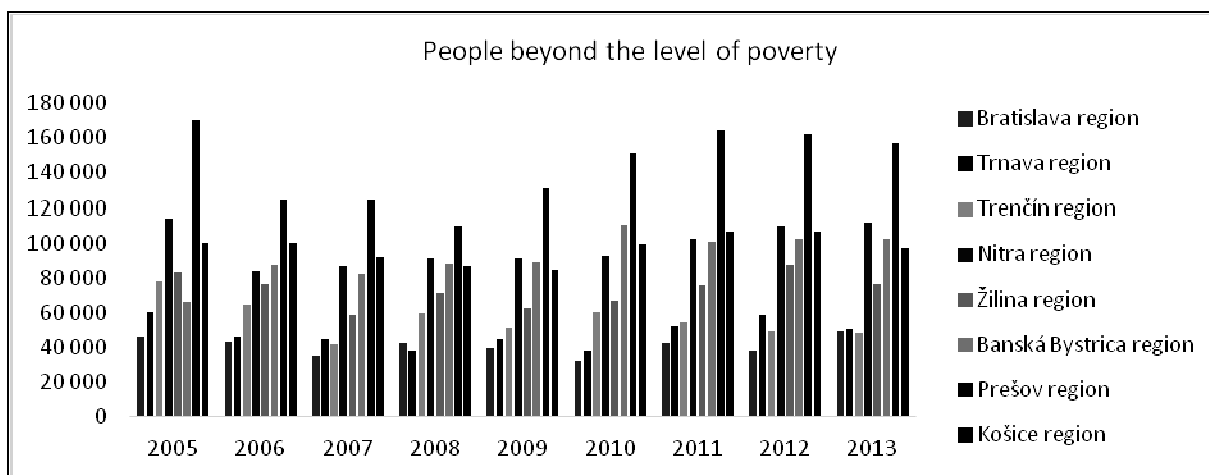


Рис. 21.12. Населення, що живе за межею бідності в регіонах Словаччини

Примітка. Складено автором.

Доходи від нерухомості почали зростати в 2004 р. у всіх регіонах, проте з 2009 р. прибуток від нерухомості концентрується переважно в регіоні Братислави, тоді як в інших регіонах цей показник скоротився, що спричинило зростання диспропорцій у регіонах за прибутками від нерухомості. Загалом це спричинено кращою економічною стійкістю бізнес-сектору протягом економічної кризи.

Західні регіони (особливо Братислава та Трнава) є більш привабливими для молодих жителів з інших регіонів завдяки кращим можливостям працевлаштування. Забудова новими квартирами відображає цю економічну ситуацію. Після кризи 2008 р., бум будівництва різко занепав у регіоні Братислава з часовим лагом в 1 рік, проте в інших регіонах обсяги будівництва квартир не скоротились. Це спричинено переоцінкою інвесторських проектів щодо нерухомості в Братиславі.

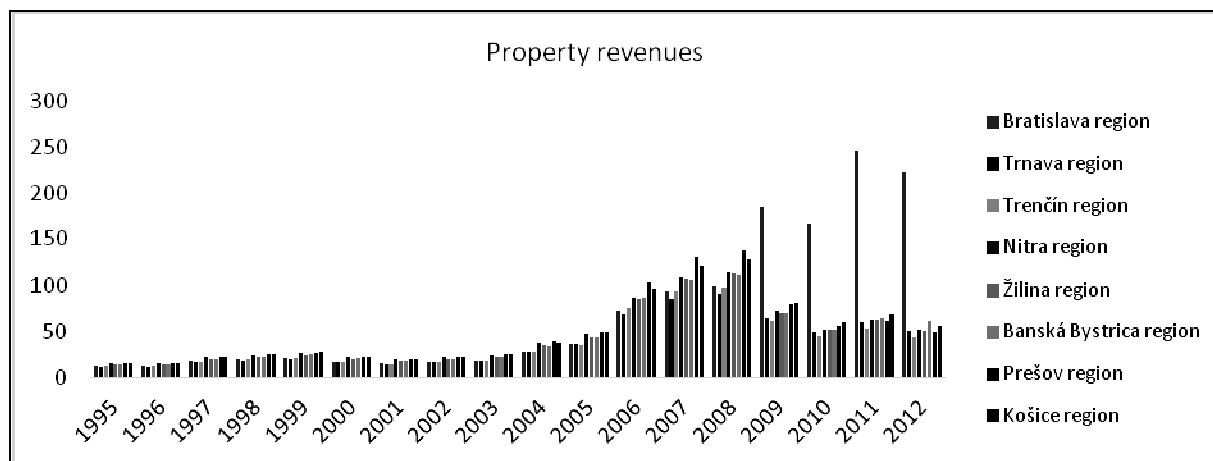


Рис. 21.13. Доходи від нерухомості в регіонах Словаччини

Примітка. Складено автором.

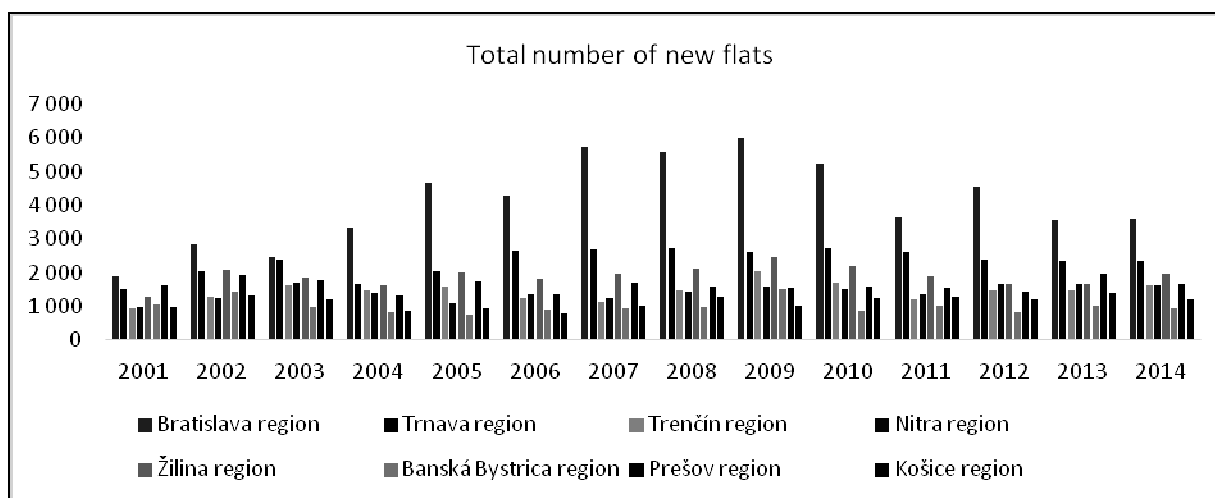


Рис. 21.14. Загальна кількість нових квартир у регіонах Словаччини

Примітка. Складено автором.

21.1.6. Висновки щодо регіональних відмінностей серед словацьких регіонів

Регіональні відмінності на рівні NUTS-3 регіонів здебільшого зумовлені домінуючою позицією регіону Братислави. Коли ми розглядаємо вибрані показники без врахування столичного регіону, очевидно створюється інша картина. По-перше, регіональні диспропорції набувають меншого значення. По-друге, існує розрив у розвинених західних регіонах та менш розвинутих східних. Економічна криза неоднозначно вплинула на регіональні відмінності регіонів. Соціальні розбіжності у вигляді підвищення ризику зубожіння утворились у результаті кризи і залишаються серйозною проблемою для муніципальної, регіональної та національної влади. Екологічні регіональні диспропорції є найвищими серед усіх інших регіональних дисбалансів.

21.2. Еволюція територіального розвитку Словаччини

За територіально-адміністративним устроєм Словаччина поділена на 8 регіонів (що відповідають третьому рівню системи класифікації NUTS) і 2890 муніципалітетів (станом на 31 грудня 2014 р.). Державне управління організоване у три рівні: держава – регіон – муніципалітет. Кожен рівень має виборні посади, розподілені обов'язки та відповідальність. Адміністративний устрій Словаччини має подвійний характер із відносно окремими зв'язками між місцевою і центральною владою (головні управління регіону, спеціалізовані адміністрації центрального апарату). Існує чітке розмежування між регіональним і місцевим рівнями та центральним апаратом влади у сфері відповідальності.

21.2.1. Юридичні та фінансові рамки регіональних державних органів управління

Діюча система регіонального управління в Словаччині була заснована у 1990 р., коли на законодавчому рівні були створені підстави для обрання на первинному рівні муніципальних органів управління з визначеними правами і заданою сферою їх діяльності. Муніципалітети де-факто почали свою діяльність як самостійні органи державного управління у листопаді 1990 р. До 2002 р. існувала лише однорівнева система територіального управління, що налічувала в собі близько 2800 муніципалітетів дуже різних розмірів, включаючи значну частку доволі дрібних муніципалітетів. Подальший розвиток супроводжувався посиленням місцевих органів управління та послабленням ролі центрального апарату державного управління. Починаючи з 2002 р. в процесі реформування державного управління, значна частка повноважень була передана з центру на місце. Основні обов'язки і функції місцевих органів влади включають управління комунальною власністю; підготовку та прийняття місцевого бюджету і зведеного рахунку казни; адміністрування місцевих податків; нагляд за господарською діяльністю (включаючи прийняття обов'язкових рішень щодо інвестиційної діяльності та стимулювання підприємницької діяльності); будівництво та ремонт доріг, майданчиків, кладовищ та інших муніципальних об'єктів; організація надання державних послуг (розміщення відходів, вуличного освітлення, розподіл води, стічних вод, громадський транспорт і т. д.), житла, дошкільних та шкільних установ, соціальних об'єктів, об'єктів охорони здоров'я, деяких лікарень; підтримання розвитку культури, бюро технічної документації, місцевої поліції, власної інвестиційної та підприємницької діяльності; ухвалення документів територіального планування, а також документів, що стосуються розвитку конкретних сфер життя громади; створення і управління казначейською установою та інших необхідних установ.

Створення регіональних органів влади відбулось 1 січня 2002 р. Створення регіонального рівня органів самоврядування було направлено на подолання проблеми великої чисельності малих муніципалітетів з їх обмеженими професійними та фінансовими можливостями щодо надання адміністративних послуг, а також послуг, що виходили за межі територіальної юрисдикції цих муніципалітетів. У 2001 р. Національна Рада затвердила законодавчі акти, якими було створено другий рівень самоврядування (регіони) та передано решту повноважень до муніципалітетів. Закон про самоврядування вищих територіальних одиниць (так технічно було дано назву регіонам) встановив другий рівень місцевої влади – вісім регіонів, що відповідали кордонам територіально-адміністративного поділу країни на регіони. Після виборів у грудні 2001 р. органи державної влади регіонального значення приступили до виконання своїх обов'язків.

21.2.2. Організація органів регіонального самоврядування

Органи регіонального самоврядування у восьми регіонах Словаччини були наділені повноваженнями щодо питань інфраструктури, територіального планування, регіонального розвитку, шкіл, лікарень, деяких центрів надання соціальних послуг (будинки престарілих, будинки для догляду за немовлятами, кризові центри, дитячі будинки та інші), культурні центри (галереї, музеї, театри, деякі бібліотеки тощо), участь у захисті прав громадян, ліцензування фармацевтичних компаній і приватних лікарень. Основні статистичні дані наведені в табл. 21.1.

Таблиця 21.1

Регіони Словаччини (2014)

Вища територіальна одиниця	Площа (км ²)	Населення	Кількість муніципалітетів
Регіон Братислава	2053	625 167	73
Регіон Трнава	4148	558 677	251
Регіон Тренчин	4501	591 233	276
Регіон Нітри	6343	684 922	354
Регіон Жиліни	6788	690 449	315
Регіон Банська Бистриця	9455	655 359	516
Регіон Прешов	8993	819 977	665
Регіон Кошице	6753	795 565	440
Словаччина	49 034	5 421 349	2890

Джерело: Статистичне Бюро Словаччини

Органи місцевого самоврядування складаються з прямо обраних органів влади:

- рада вищої територіальної одиниці;
- президент вищої територіальної одиниці.

Чисельність регіональних депутатів визначена законом у пропорції один депутат на 12–15 тис. населення. Президент очолює виконавчу гілку влади регіону. Він управляє регіональною організацією і її ресурсами та, відповідно, представляє регіон на будь-яких заходах. Президент не є членом регіональної ради, але очолює її скликання.

Регіональне управління є виконавчим органом регіону. Директор підзвітний президенту та здійснює регіональне управління. Структура регіонального управління та її персонал затверджується президентом регіону.

21.2.3. Виборчий механізм

Представники регіональних органів самоврядування (депутати регіональних рад і регіональні президенти) обираються на прямих, вільних, демократичних виборах, які відкриті як для кандидатів політичних партій, так і для самовисуванців. Вони обираються жителями, які постійно проживають у регіоні, на засадах загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні строком на чотири роки. Кандидати представляють широкий спектр інтересів, і політичні партії відіграють важливу роль у виборах до місцевого та регіонального самоврядування.

Вибори ради проводяться на мажоритарній основі. Хоча і є партійні списки, виборці можуть голосувати за окремих кандидатів. Політичні партії або їх коаліції, зареєстровані Міністерством внутрішніх справ, представляють список кандидатів на виборах. Самовисуванці можуть балотуватися на виборах за власною ініціативою, підтриманою петицією, яку підписали виборці.

Кожен регіон поділений на виборчі ділянки під час виборів до регіональної ради. Виборці отримують окремі бюлетені для виборів президента і для членів ради. Вибори регіональних президентів організовані за моделлю в два тури. У першому турі кандидат, що отримав більше 50% голосів, призначений на посаду президента. Якщо жоден кандидат не досяг цього порога, організовується другий тур, в якому перемога присуджується кандидату, який отримує найбільшу кількість дійсних голосів. У кожному регіоні президент обирається незалежно від регіональної ради. У президентських виборах регіон розглядається як єдиний виборчий округ.

Кожна регіональна рада обирає віце-президентів зі своїх членів ради. Рада встановлює мандатний та фінансовий комітет; вона також може засновувати інші комітети. Мандатний комітет складається лише з депутатів, тоді як в інших комітетах кількість депутатів допускається не менше 50% членів комітету. Голова комітету повинен бути депутатом.

Також рада обирає головного аудитора. Прерогативою департаменту головного аудитора є внутрішній контроль.

21.2.4. Система регіональних фінансів

Нова система фінансування муніципалітетів і вищих територіальних одиниць (регіональних органів самоврядування) була підготовлена до набрання чинності в 2005 р., суть якої зводиться до того, щоб визначити податки регіону, а також зміцнити незалежність і відповідальність місцевих органів влади у питаннях використання державних коштів для ефективного функціонування служб регіонального значення. Водночас система фінансування була спрямована на стабілізацію доходів місцевих органів влади протягом тривалого періоду.

Регіональні органи влади несуть відповідальність за виконання своїх завдань за рахунок регіонального бюджету. Для виконання завдань державного управління вони отримують кошти з державного бюджету. Єдиним місцевим податком, що застосовувався на регіональному рівні, був податок на автотранспортні засоби, який накладається на транспортні засоби, що використовуються тільки для комерційних цілей. З 2015 р. законодавство уніфікувало ставки податку на різні типи автотранспортних засобів на всій території Словаччини, відтак податок справляється тепер не до регіонального бюджету, а до державного.

Основними джерелами доходів, доступних для фінансів регіонального рівня, є частка з централізовано зібраних податків, неподаткові доходи, а також гранти та трансферти з центрального уряду.

Міжбюджетні гранти та трансферти є важливим джерелом забезпечення локальних суспільних благ та послуг.

Неподаткові доходи включають операційні надлишки коштів державних підприємств, контрольовані регіональними органами врядування, збори і платежі, доходи з продажу, штрафи, доходи від власності. Окремим джерелом виступають доходи з капіталу.

Основний міжбюджетний трансфер становить частка з податків на особистий дохід, що надходять у державний бюджет. Законодавством передбачено перерозподіл частки надходжень від агрегованого податку на особистий дохід від державного до регіонального бюджету у розмірі 29,2% та до муніципа-

літетів у розмірі 68,5%. Решта 2,3% залишаються в державному бюджеті. Формули, що використовуються для розрахунку перерозподілу податкових надходжень до конкретного регіону / муніципалітету, визначені кількістю населення та іншими показниками, такими як чисельність населення, вікова структура, розмір, густота населення тощо. Перерозподіл доходів здійснюється у вигляді дотацій для місцевих органів влади, тобто жодних вимог до використання доходів бюджету не ставиться. Перерозподіл надходжень від оподаткування особистого доходу відіграє головну роль у вирівнюванні міжбюджетних фіскальних відносин. Це є важливим для подолання розриву у вертикальних фіскальних відносинах, але також важливим завданням є включення горизонтального ефекту вирівнювання, який покликаний вирівняти дисбаланси у витратних частинах бюджету.

21.3. Фінансовий механізм регіонів Словаччини

Державний бюджет кожної країни має відмінності у своїй структурі. Відмінні особливості мають джерела державних доходів, принципи їх формування, мета та принципи розподілу державних витрат. Це залежить не тільки від економічних, а й від історичних, культурних, географічних та політичних чинників. Різноманітність фінансових систем різних країн виявляється у тому, що кожна країна обирає, які обов'язки та громадські послуги надавати централізовано, а які на місцевому чи регіональному рівні.

З другої половини ХХ ст. домінують децентралізаційні тенденції³. З огляду на децентралізаційні процеси у Словаччині зросло значення фінансової системи муніципалітетів. Водночас простежуються негативні наслідки цих процесів, що виявляється у поглибленні фіскальної диспропорції між муніципалітетами. «Чим більше децентралізована система оподаткування, тим більша потреба у вирівнюючих трансфертах. У більшості країн з перехідною економікою компонентом вирівнювання є грантові програми для регіонального рівня держави. Латвія, Литва, Польща, Румунія і Росія використовують трансфертні механізми, що вирішують потребу вирівнювання в межах дохідних або витратних частин бюджету»⁴. У Словаччині для муніципалітетів теж застосовують формулу, що вираховує потребу в трансфертах задля витратної частини бюджету. Ця формула закладена в перерозподільчому механізмі єдиного податку (shared tax)⁵. Надходження від єдиного податку, тобто податку на особистий дохід (єдиний загальний податок з 2005 р.), є важливим джерелом фінансування дохідної частини бюджету муніципалітетів у Словаччині. За словацьким законодавством, надходження від єдиного податку вважається власним фінансовим потоком дохідної частини муніципалітетів, хоча з точки зору податкової науки це є не зовсім так. Єдиний податок у Словаччині слугує для трансфертів вирівнювання. Нами було враховано цей факт для розрахунку фінансової автономії муніципалітетів.

У теорії державних фінансів сформульовані принципи, що стосуються фінансової системи муніципалітетів, які підсумовані й узагальнені Пековою⁶. Важливим принципом державних фінансів є надання певного ступеня фінансової автономії муніципалітетам. Фіскальна децентралізація передбачає те, що муніципалітети повинні самотужки контролювати власні дохідні джерела для досягнення достатньої фінансової автономії і підвітності перед своїми платниками податків. У Європі важливість фінансової автономії чітко визначена Європейською Хартією місцевого самоврядування від 1985 р.

Максимально припустимою фінансовою автономією може вважатися відсутність обмежень у муніципалітетів у питаннях встановлення податків, мита і зборів. Якщо доходи муніципалітетів були профінансовані за допомогою дотації загального призначення з центрального бюджету без жодних зустрічних вимог у використанні коштів, то фінансова автономія, як і раніше, буде значною, а система фінансування місцевих органів влади залишатиметься незмінною⁷. Місцеві органи влади можуть мати тільки відносну самостійність, тому що центральні законодавчі органи влади завжди впливають на місцеву владу певним чином⁸.

³ Bird, R.M. & Vaillancourt, F. 1999. Fiscal Decentralization in Developing Countries. Cambridge: Cambridge University Press, United Kingdom, 318 p.

⁴ Shah, A. 2004. Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies. Progress, Problems, and the Promise. World Bank Policy Research paper, Washington, DC, USA, 47 p.

⁵ Єдиний податок (podielové dane) – податок на особистий дохід у Словаччині, особливістю якого є централізований збір та подальший перерозподіл за місцем резиденства платника податків (приналежності до того чи іншого регіону/муніципалітету).

⁶ Peková, J. 2004. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management press, Czech Republic, 375 p.

⁷ Oulasvirta, L. & Turala, M. 2009. Financial autonomy and consistency of central government policy towards local governments, International Review of Administrative Sciences – An international Journal of Comparative Public Administration; vol. 75/ issue 2, pp. 311–332.

⁸ Batley, R. and Stoker, G. 1991. Local Government in Europe: Trends and Developments. – London : Macmillan. United Kingdom. 239 p.

У Словаччині другий етап фіскальної децентралізації супроводжувався зі змінами у податковій системі на місцевому рівні. Вони торкалися передачі компетенцій муніципальним утворенням і призводили до зростання їхніх доходів. З 2005 р. збільшилось значення доходів, які муніципалітети в рамках своєї юрисдикції отримують від місцевих податків. Водночас зросла фінансова автономія муніципалітетів переважно завдяки єдиному податку як власному джерелу фінансів муніципалітету. З 2002 по 2004 р. розширилися права муніципалітетів щодо залучення фінансованих ресурсів здебільшого за рахунок децентралізаційних трансфертів з державного бюджету.

Був ухвалений Закон № 582/2004 про місцеві податки та місцеві збори на міські та малі будівельні відходи, з поправками, в якому було визначено податки на нерухомість, на собак, на використання громадських місць, на розміщення, на ігрові автомати, на в'їзд та стоянку транспортних засобів в історичній частині міста, на ядерні установки, а також збір на міські та малі будівельні відходи. Усі вищеперелічені податки, окрім зборів, мають факультативний характер, тобто місцеві органи влади самі вирішують, вводити в дію ці податки, чи ні.

Відповідно до словацького законодавства, власними джерелами фінансування муніципалітетів є частка з податку на особистий дохід (єдиний податок), надходження від місцевих податків та зборів, дохід з реалізації майна державної власності або комунальних підприємств, штрафні санкції за порушення фінансової дисципліни, введені муніципалітетами, та інші неподаткові доходи (адміністративні збори). Іноземні джерела фінансування – це дотації з державного бюджету, дотації з органів місцевого самоврядування чи інших муніципалітетів, дотації з ЄС. Використання боргового фінансування обмежується законом. Словацька модель муніципального фінансування ґрунтується на принципі багатьох джерел⁹. Влада муніципалітетів несе відповідальність за надання та фінансування початкових і переданих повноважень. Передані повноваження (наприклад, початкова освіта) фінансується за рахунок призначення субсидій, які знижують ступінь фінансової автономії муніципалітетів.

Результати економічної діяльності регіонів визначаються різними факторами залежно від економічного середовища, економічної та політичної ситуації в країні. Одним з важливих факторів є економічна криза, яка вразила не тільки країни ЄС. Враховуючи відкритість і взаємозв'язок національних економік, криза відображається не тільки в зниженні економічних показників діяльності регіонів, а й навіть у зменшенні власних доходів у сукупному доході регіонів та зростанні дефіциту бюджетів регіонів і, відповідно, зниженні фінансової автономії регіонів. Це вказує на доцільність дослідження взаємозв'язку між фінансовою автономією та економічною ефективністю на регіональному рівні.

21.3.1. Фінансова незалежність муніципалітетів в економічній сфері регіонів Словацької Республіки

Метою цього підрозділу є оцінка і порівняння еволюції двох показників фінансової незалежності для вимірювання регіональних відмінностей у фінансовій автономії та ВВП на душу населення, а потім дослідження існування зв'язку між фінансовою автономією муніципалітетів і ВВП на душу населення NUTS-3 регіонів¹⁰ Словаччини у періоди 2005–2008 та 2009–2011 рр.

Часовий період аналізу даних був розділений на два періоди. Перший, з 2005 по 2008 р., коли в регіонах Словаччини економіка зростала. Другий період з 2009 по 2012 р., в який економічна криза мала найбільший вплив на економічний стан регіонів. Дані щодо ВВП на душу населення у NUTS-3 регіонах доступні у Статистичному Бюро Словацької Республіки¹¹ тільки до 2011 р. Через істотні зміни у системі фінансування муніципалітетів початком першого періоду для аналізу був обраний 2005 р. Для усунення трендового значення даних, а відтак для досягнення співставних значень у часі панельні дані дослідження були переведені у форму міжсекторальних даних. Для кожного параметру ми обрали скориговане значення даних кожного регіону відповідно до їх середньозваженого значення щодо Словаччини загалом за вказаний період часу.

Зв'язок між FA2 (фінансова автономія) і GDPpc (ВВП на душу населення) було досліджено за допомогою кореляційного аналізу. Передбачалася пряма лінійна залежність між змінними. Значимість коефіцієнта кореляції було проаналізовано за допомогою одновибіркового t-тесту (тест Стьюдента). Під нульовою гіпотезою закладено відсутність зв'язку, тобто коефіцієнт лінійної кореляції дорівнює нулю.

⁹ Poliak, L. 2013. Assessment of the municipal financial capacity, Proceedings of scientific papers, In: Manažment podnikania a veci verejných, Slovak academy of management, Slovak Republic, pp.137–144.

¹⁰ NUTS класифікація у Словаччині: NUTS 1 – Словацька Республіка; NUTS 2 – 4 регіони: Братиславський Регіон, Західна Словаччина, Центральна та Східна Словаччина; NUTS 3 – 8 самоврядних регіонів: Трнава, Тренчин, Нітра, Жиліна, Банська Бистрица, Прешов, і Кошице; NUTS 4 – 79 райони; NUTS 5 – 2927 муніципалітетів (у 2012 р.), в т. ч. 22 міські зони, 138 міст і 2752 сільських муніципалітетів.

¹¹ Jilek, M. 2008. Fiskální decentralizace. Teorie a empirie. Praha: ASPI – Wolters Kluwer. Czech Republic, 428 p.

Якщо нульова гіпотеза відхилена, це підтверджує існування зв'язку між змінними GDP pc та FA2. Аналіз зв'язку в кількісному вимірі між цими двома змінними було проведено за допомогою двох простих лінійних регресійних моделей. Перша модель виражає адитивний зв'язок між змінними, а друга – мультиплікативний. Обґрунтованість цих двох моделей була розглянута і оцінена за допомогою пояснення змінних величин у цих моделях.

Для вимірювання регіональних диспропорцій в FA2 і GDP pc у Словаччині в період з 2005 по 2012 р., ми використали коефіцієнт варіації за формулою (Hindls, Hronová, Seger, 2003)¹², яка розраховується як стандартне відхилення, поділене на середнє арифметичне показника FA2 або GDP pc відповідно. Коефіцієнт варіації є фундаментальним показником мінливості, що додатково враховує середнє значення аналізованих даних. Ця особливість допоможе нам краще порівняти часову динаміку змінних.

Ми дослідили фінансову незалежність муніципалітетів, використовуючи такі співвідношення:

$$FA_1 = (LT + ST + CNTR + OCI) / TR, \quad (1)$$

де FA_1 – фінансова автономія в ширшому значенні, яка бере до уваги власні доходи в широкому сенсі, LT – місцеві податки, ST – єдині податки, що перерозподіляють особистий дохід та частково перенаправляються в місцеві бюджети у Словаччині, $CNTR$ – поточний неподатковий дохід, OCI – власний дохід від капіталу, TR – загальний дохід.

$$FA_2 = (LT + CNTR) / TR, \quad (2)$$

де FA_2 – фінансова автономія у вузькому сенсі, яка бере до уваги тільки власні доходи, величина яких безпосередньо залежить від рішень, прийнятих у муніципалітетах, LT – місцеві податки, $CNTR$ – поточний неподатковий дохід, TR – загальний дохід.

Ступінь фінансової автономності, розрахований на основі зведених даних для всіх муніципалітетів у NUTS-3 регіонах у період з 2005 по 2012 р., отримані від Центру Даних (DataCentrum), завданням якого є зведення даних з отриманих фінансових звітностей усіх муніципалітетів Словаччини.

Для кількісної оцінки фінансової автономності муніципалітетів ми використали широко застосований показник – коефіцієнт фінансової самодостатності (відношення власних доходів муніципалітету до загальних доходів усіх муніципалітетів). Чим більшою (меншою) є частка власних фінансових надходжень у загальних надходженнях державних органів влади, тим більше (менше) муніципалітет є фінансово незалежним (Horváthová, 2009). У широкому сенсі частка податків, які справляються в державний бюджет та в подальшому перерозподіляються до місцевих, зараховується до надходжень бюджетів на місцевому рівні. В цьому підрозділі ми здійснили розрахунки, виходячи з широкого розуміння власних надходжень місцевих бюджетів, що відповідає поточному законодавству (Закон № 583/2004). У додаток до власних доходів ми включили дохід з капіталу, розрахований відповідно до рівняння (1).

Після цього ми провели розрахунки відповідно до рівняння (2), в якому визначено власні фінансові ресурси у вузькому сенсі. Під вузьким сенсом ми розуміємо ті доходи та збори, що прямо визначені постановленими рішеннями муніципалітетів, оскільки в законодавчій базі зазначається, що до повноважень місцевої влади належить встановлення розміру податків та зборів для сфери громадських послуг міського значення¹³. Щодо надходжень, визначених у рівнянні (2), ми не включаємо власні надходження з капіталу муніципалітетів, тому що вони є непостійні і їх сума значно варіюється (наприклад, продаж активів, що належать місцевим органам влади). Надходження з продажу нерухомості є нерегулярним джерелом фінансування витратної частини місцевого бюджету, в яку входять зарплати, операційні витрати, ремонти тощо.

21.3.2 Аналіз та оцінка фінансової автономії у словацьких регіонах

Рис. 21.15 ілюструє показники FA_1 і FA_2 муніципалітетів у NUTS-3 регіонах Словаччини; шкала розділена на до- та посткризовий періоди. У верхній частині рис. 21.15 ми бачимо динаміку FA_1 , що ілюструє вплив податку на прибуток на фінансову автономію у ширшому сенсі (FA_1). З початку економічної кризи відбулося значне падіння цього показника FA_1 .

Динаміка значень FA_1 в довгостроковій перспективі досягла найвищого рівня в регіоні Братислави. Водночас найнижчого рівня досяг регіон Прешову, що розташований на сході країни і який має найвищий рівень безробіття. Приблизно 1/3 національного ВВП виробляється в регіоні Братислава, де спостерігається найнижчий рівень безробіття.

Дохідна частина муніципалітетів Словаччини за період з 2005 по 2012 рр. складалась на 34% за рахунок перерозподілу єдиного податку. В результаті економічної кризи відбувся спад фінансових потоків від сплати єдиного податку, а відтак це спричинило значне падіння рівня автономності FA_1 , що особливо

¹² Hindls R. & Hronová S. & Seger J. 2003. Statistika pro ekonomy. Czech Republic, Praha: Professional Publishing, 415 p.

¹³ Jilek, M. 2008. Fiskální decentralizace. Teorie a empirie. Praha: ASPI – Wolters Kluwer. Czech Republic, 428 p.

помітно протягом 2009 та 2010 рр. З 2005 по 2011 рр. словацькі муніципалітети отримували 70,3% від суми надходжень від податкового податку, що справлявся в державний бюджет. Сума надходжень від сплати особистого доходного податку також скоротилась внаслідок прийняття законодавчого акту від 1 січня 2012 р. Цей акт скоротив частку перерозподілу від надходжень єдиного податку з 70,3% до 65,4%. У 2012 р. порівняно з 2011 р., завдяки високим значенням сум, отриманих від сплати єдиного податку, законодавчі зміни не спричинили негативного впливу на стан фінансової автономії FA₁ муніципалітетів.

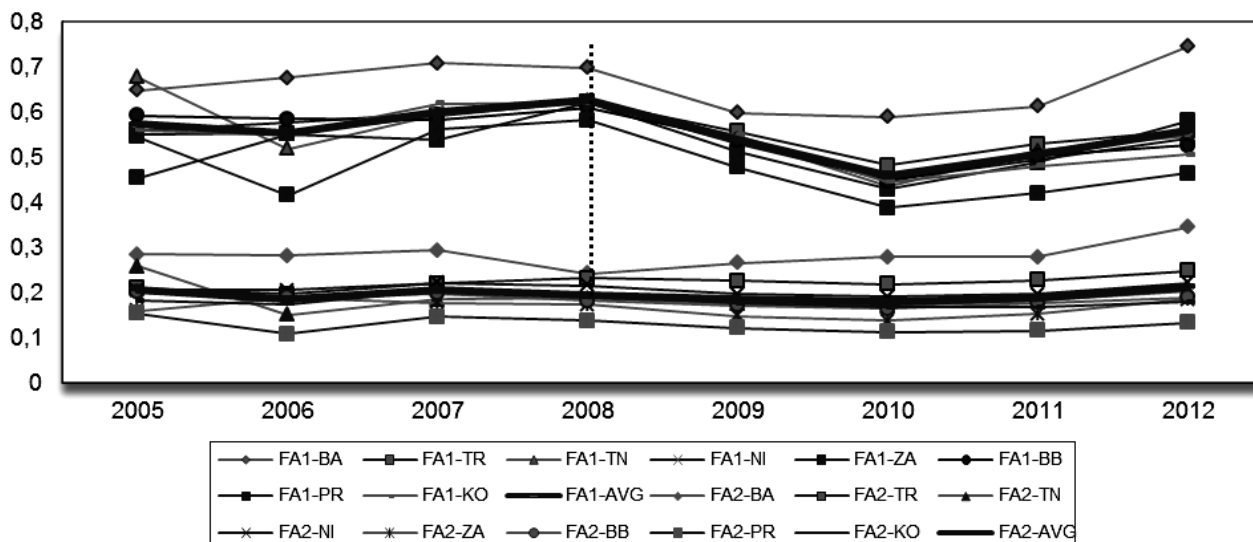


Рис. 21.15. Динаміка FA₁ і FA₂, 2005–2012 рр.

Примітка. Розроблено автором.

BA – регіон Братислава, TR – регіон Трнава, TN – регіон Тренчин, NI – регіон Нітра, ZA – регіон Жиліна, BB – Регіон Банської Бистриці, PR – регіон Прешов, KO – регіон Кошице.

Пунктирна лінія – середина.

З 2005 по 2012 рр., фінансова автономія у вузькому сенсі (FA₂) була стабільною. Найвищі значення FA₂ було досягнуто в регіоні Братислави. Значення вище середнього було досягнуто регіонами Тренчин та Нітра. Напротивагу цьому найнижчі показники FA₂ досягнув регіон Прешов. Ми вважаємо показник FA₂ найдоречнішим для визначення ступеня фінансової автономії Словацької Республіки, тому що муніципалітети не мають повноважень змінювати податкові ставки чи інші аспекти, що пов'язані з податком на особистий дохід.

Економічна криза після 2008 р. спричинила зростання диспропорцій у показнику FA₂ усіх NUTS-3 регіонів Словаччини. Вище середніх значення FA₂ (рис. 21.15) продемонстрували регіони Братислава та Трнава (орієнтовані на автомобільну промисловість). У цих регіонах також найвищі рівні ВВП на душу населення (згідно з даними Статистичного Бюро Словаччини). Ступінь FA₂ також впливає на економічне процвітання економічно найефективнішого регіону Словаччини, Братислави. Ця метрополія впливає на економічну активність географічно близьких до неї регіонів Словаччини. Вони є привабливими для інвесторів не лише в межах географічної близькості до столиці Словаччини, а й до столиці Угорщини, Австрії та Чехії. Отже, західні регіони Словаччини мають географічну перевагу завдяки вдалому розташуванню у Центрально-Східній Європі.

Коефіцієнт варіації, який ми використали для вимірювання рівня регіональних відмінностей, свідчить про скорочення нерівності в межах показника FA₂ та ВВП на душу населення в період, що передував економічній кризі. Після початку кризи відмінності у FA₂ та ВВП на душу населення лише поглибились. Рис. 21.16 демонструє тенденцію посилення регіональних відмінностей у показниках FA₂ та ВВП на душу населення, причому диспропорції останнього є набагато більшими, ніж першого. З огляду на це ми поставили за мету дослідити існування залежності між FA₂ та ВВП на душу населення.

У нашій попередній роботі¹⁴ ми виявили взаємозв'язок між показниками фінансового потенціалу та окремими показниками економічної діяльності в 2008–2010 рр. Грунтуючись на результатах цієї роботи, ми припускаємо, що коефіцієнт FA₂ муніципалітетів у NUTS-3 регіонах залежить від ВВП на душу населення, зміни якого залежать від рівня безробіття та зайнятості у NUTS-3 регіонах Словаччини.

¹⁴ Bolcárová, P., Kološta, S., Flaška F. 2013. Stanovenie vzťahu medzi vybranými ukazovateľmi ekonomickej výkonnosti a finančnej kapacity regiónov NUTS 3 v Slovenskej republike, XVI. Medzinárodné kolokvium o regionálných viedách, Czech Republic, pp. 182–186.

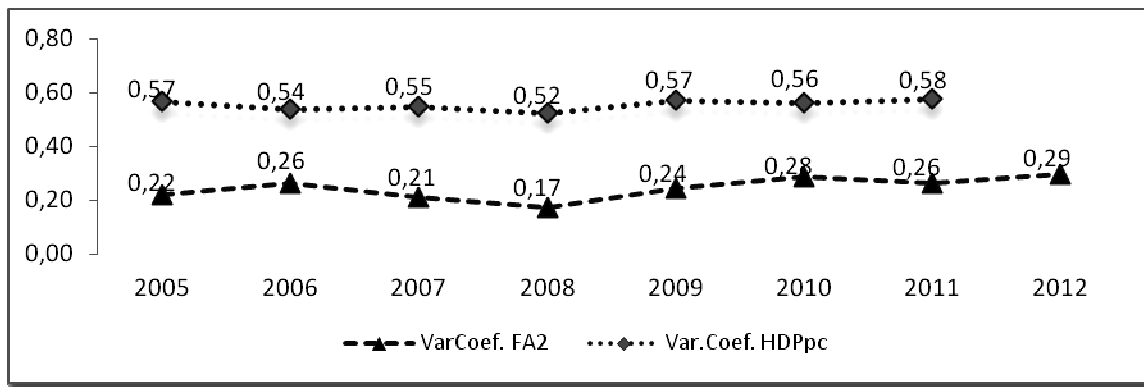


Рис. 21.16. Регіональні відмінності в FA_2 та ВВП на душу населення у NUTS-3 регіонах Словаччини

Примітка. Розроблено автором.

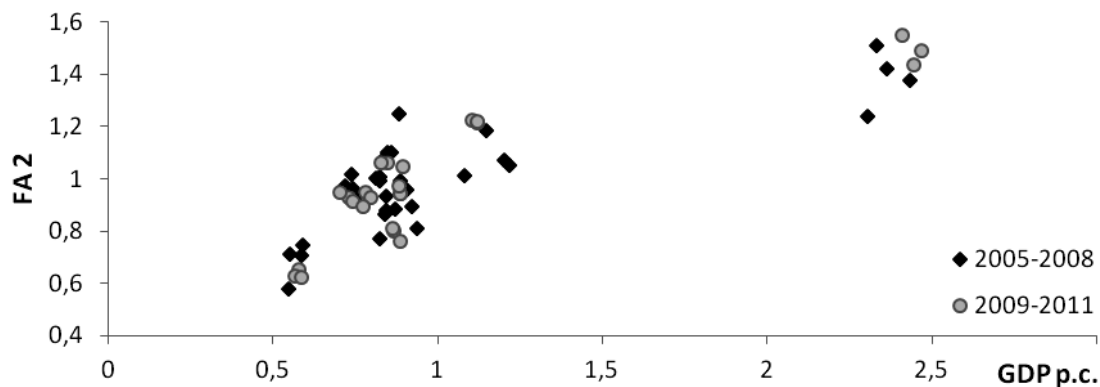


Рис. 21.17. Співвідношення FA_2 до ВВП на душу населення до і після початку економічної кризи

Примітка. Розроблено автором.

На рис. 21.17 відображено стан регіонів за показниками FA_2 та рівня ВВП на душу населення в періодах до та після початку економічної кризи. Регіон Братислава (зверху справа) чітко досягає найвищих значень обох показників і, природно, задає характер взаємозв'язку між цими двома показниками, хоча і в межах інших регіонів простежується аналогічна тенденція.

Отож, ми розрахували ступінь залежності між FA_2 та ВВП на душу населення в регіонах NUTS-3. Пояснюючи позитивний зв'язок між FA_2 та ВВП на душу населення, слід керуватись тим, що отримання більшого фінансування у вигляді власних дохідних джерел муніципалітетів спричиняє процвітання та розвиток бізнесу. Також це допомагає у зниженні рівня безробіття та дає змогу муніципалітетам отримувати вищі рівні податкових надходжень (муніципалітети можуть збільшити ставки місцевих податків) та неподаткових надходжень (наприклад, дохід отриманий від здачі в оренду приміщення державної власності чи інші послуги, що надаються муніципалітетами). Це припущення властиве для усіх регіонів NUTS-3 Словаччини. З табл. 21.2 видно, що між FA_2 та ВВП на душу населення в регіонах NUTS-3 існує прямиий і сильний кореляційний зв'язок протягом періоду 2005–2008 рр. Цей зв'язок лише посилюється у періоді 2009–2011 рр., як це відображено на рис. 21.17.

Таблиця 21.2

Результати регресійного аналізу

Часовий період	2005–2008		2009–2011	
	FA_2	$\ln(FA_2)$	FA_2	$\ln(FA_2)$
Коефіцієнти				
constant	0,6733***	0,0042***	0,5988***	0,0053***
ВВП	0,3163***	–	0,389***	–
$\ln(\text{ВВП})$	–	0,4237***	–	0,5266***
R	0,8127***	0,8143***	0,8697***	0,8719***
R^2	0,6606	0,663	0,7563	0,7602
n	32	32	24	24

*** $p < 0,001$.

Примітка. Розроблено автором.

На рівні значимості 0,1% ми не можемо відкинути ні значимість параметрів, ні моделі загалом. Відхилення параметрів пояснюється майже ідентично в обох моделях. Вища частка відхилення пояснюється у другому звітному періоді і показує, що в цій залежності між змінними існує інша множина факторів, які потрібно брати до уваги. Це означає, що після початку економічної кризи залежність між ВВП на душу населення і FA_2 кристалізувалась. Зміна показника економічної ефективності (ВВП на душу населення) зумовлює на 66,3% варіацію FA_2 , що пояснюється мультиплікативною моделлю в період до економічної кризи. Зростання ВВП на душу населення на 1% приводить до зростання фінансової автономії в регіоні на 0,424% в докризовому та на 0,527% в післякризовому періоді аналізу (76,0% варіації FA_2 пояснюється зміною рівня ВВП). Адитивна модель показує, що зростання ВВП на душу населення на 1 спричиняє зростання показника фінансової автономії на 0,316 в період до початку економічної кризи та на 0,389 протягом 2009–2011 рр.

21.3.3. Висновки щодо розбіжностей у фінансовій автономії

Результати аналізу показують, що вище значення ВВП на душу населення допомагає збільшенню фінансової автономії FA_2 муніципалітетів у NUTS-3 регіонах Словаччини. Це говорить про те, що представники місцевих органів влади в регіонах Словаччини, які економічно могутніші та мають кращий економічний потенціал і умови для ведення бізнесу, мають кращі умови для збільшення неподаткових доходів від підприємницької та іншої діяльності (наприклад, оренда) завдяки вищій насиченості регіону економічними одиницями. Для підтвердження цього припущення в майбутньому слід визначити, якими є драйвери економічної активності регіонів та міст та як вони впливають на підвищення рівня фіскального потенціалу щодо ВВП на душу населення регіону та інших макроекономічних показників (наприклад, додана вартість за секторами економіки). Також, слід визначити, як якість бізнес-середовища, соціальна відповідальність бізнесу та якість муніципального/регіонального управління впливають на власні фіскальні можливості регіону без врахування єдиного податку, що задається та перерозподіляється з центру.

21.4. Тенденції регіонального розвитку Словаччини

У цьому питанні ми розглянули особливості територіального розвитку до та після застосування програм і проектів розвитку, фінансованих з фондів ЄС. Нами проаналізовано ситуацію в 2006 та 2013 рр. Метою цього дослідження є ідентифікація основних особливостей реалізації регіональної політики ЄС в умовах регіонів Словаччини, та її вплив на регіональний розвиток у Словаччині і наступні тенденції розвитку.

21.4.1. Регіональний розвиток Словаччини в 2006 та 2013 рр.

Регіональний розвиток сильно залежить від фізичних та географічних передумов розташування регіону. Протягом останніх років можна спостерігати величезне домінування Регіону Братислави (столиця, адміністративний та бізнес-центр, близькість до кордонів Угорщини та Австрії) в усіх економічних показниках. Низький рівень розвитку притаманний для регіонів Прешову та Банської Бистриці. Незважаючи на те, що протягом останньої декади простежується розвиток вищезазначених регіонів та застосовуються програми розвитку зі сторони ЄС, відмінності в регіональному розвитку і надалі зростають.

Рівень розвитку регіонів Словаччини за показниками 2006 р. відображено в табл. 21.3.

За даними табл. 21.3 можна зробити висновок, що в 2006 р. за економічними показниками лідирує регіон Братислава (рівень безробіття на рівні 2,29%; середня номінальна заробітна плата – 971,59 євро; ВВП регіону становить 89,02% середнього по регіонах ЄС; 62,79% від усіх ПІІ направлено в регіон Братислави). Найменш розвинутий регіон у Словаччині – Прешов (рівень безробіття – 13,68%, середня номінальна заробітна плата – 530,11 євро; 27,63% від середнього рівня регіонального ВВП по ЄС; 0,96% ПІІ від сумарного значення по Словаччині). Загалом між регіоном Братислави та усіма іншими регіонами існує величезна різниця в економічних показниках. Наприклад, регіональний ВВП Братислави становить 21111,29 євро за ПКС на душу населення, а середнє значення цього показника в решті семи регіонах – лише 8514,02 євро, тобто 35,92% від середнього рівня регіонального ВВП по ЄС (відчутна різниця між регіоном Братислави та усіма іншими регіонами становить 53,15%). Регіональні показники характеризують ситуацію на кінець 2006 р., перед імплементацією наступного періоду фінансування з фондів ЄС протягом 2007–2013 рр.

Регіональні показники розвитку Словаччини в 2006 р.

Регіон	Рівень безробіття, %	Середня номінальна заробітна плата	Регіональний ВВП за ПКС на душу населення	Регіональний ВВП у % до середнього регіонального значення ЄС	ППІ ¹⁵ , тис. євро	Частка ПІІ в регіонах, %
Словаччина	9,4	673,14	10088,68	42,57	29284029,36	100,00%
Братислава (регіон)	2,29	971,59	21111,29	89,08	18386927,45	62,79%
Трнава (регіон)	5,22	636,92	10113,70	42,67	3218428,401	10,99%
Тренчин (регіон)	5,19	597,26	8399,04	35,44	1217314,313	4,16%
Нітра (регіон)	9,09	575,18	9093,71	38,37	1176424,816	4,02%
Жиліна (регіон)	7,03	599,48	8432,91	35,58	1645263,66	5,62%
Банська Бистрица (регіон)	16,12	581,66	7259,52	30,63	596409,6462	2,04%
Прешов (регіон)	13,68	530,11	6550,33	27,64	282361,3822	0,96%
Кошице (регіон)	15,18	660,33	9748,93	41,13	2760899,688	9,43%

Джерело: Статистичне бюро Словаччини, Словацький Національний Банк, 2014.

Ситуація на кінець програмного періоду фінансування протягом 2007–2013 рр. відображена в табл. 21.4.

Таблиця 21.4

Регіональні показники Словаччини в 2013 р.

Регіон	Рівень безробіття, %	Середня номінальна заробітна плата	Регіональний ВВП за ПКС на душу населення	Регіональний ВВП у % до середнього регіонального значення ЄС	ППІ ¹⁵ , тис. євро	Частка ПІІ в регіонах, %
Словаччина	14,44	805,00	17900,00	73,00	39641910	100,00%
Братислава (регіон)	5,72	1029,00	43100,00	176,00	26806640	67,62%
Трнава (регіон)	9,43	736	20100	82	2769659	6,99%
Тренчин (регіон)	10,89	724	15800	65	1847027	4,66%
Нітра (регіон)	14,08	661	14800	61	1586338	4,00%
Жиліна (регіон)	12,79	726	15800	65	2635227	6,65%
Банська Бистрица (регіон)	20,81	675,00	13200,00	54	997493	2,52%
Прешов (регіон)	20,66	613,00	10100,00	41	369024	0,93%
Кошице (регіон)	19,58	735	14100	58	2630501	6,64%

Джерело: Статистичне бюро Словаччини, Словацький Національний Банк, 2014.

З табл. 21.4 можна зробити висновок, що економічна ситуація в регіонах Словаччини все ще різноманітна. Помітним є економічне домінування регіону Братислави, за яким слідує регіон Трнава, Жиліна, Кошице. Критична ситуація поглибилась у регіонах Банської Бистриці та Прешову. Різниця в економічному становищі регіону Братислави та інших регіонів Словаччини зросла вдвічі. Регіональний ВВП регіону Братислави становить 43100 євро за ПКС на душу населення, а регіональний ВВП решти семи регіонів становить лише 14842,86 євро, тобто лише 60,53% від середнього рівня ВВП регіонів ЄС (різниця між регіоном Братислава та іншими – 115,47%).

Порівняння двох періодів зведено в табл. 21.5.

У табл. 21.5 ми порівняли:

- зміну рівня безробіття за рахунок співставлення показників рівня безробіття в 2006 та 2013 рр; в усіх регіонах спостерігається зростання рівня безробіття, найменше в регіоні Братислава – на 3,43%, та найбільше цей показник зріс у регіоні Прешов – на 6,98%. Середній темп зростання безробіття в регіонах Словаччини зазначається на рівні 5,02%;
- зміна рівня середніх заробітних плат спостерігається в усіх регіонах Словаччини: на 5,91% зарплати зросли в регіоні Братислава та на 21,22% в регіоні Тренчин. Зростання середніх заробітних плат не є

¹⁵ ПІІ – прямі іноземні інвестиції.

значним у Братиславі, проте, слід зазначити, що цей регіон лідирує за рівнем заробітної плати в Словаччині як у 2006, так і в 2013 рр.;

- зміни рівня регіонального ВВП за ПКС на душу населення розраховані як темп зростання 2013 р. порівняно з 2006 р. у відсотках. В усіх регіонах Словаччини помітне значне зростання виробництва: від 45% у регіоні Кошице до 104% у регіоні Братислави. Середній рівень регіонального ВВП не досягнуто жодним із регіонів, окрім Братислави (в 2006 р. цього рівня регіон Братислава не досягнув). Помітне значне зростання середнього регіонального ВВП (здебільшого за рахунок економічного зростання регіону Братислави);
- зміна рівня ПШ в регіони не настільки значна, як інші економічні показники. Падіння рівня ПШ спостерігається в таких регіонах, як Трнава, Кошице, а зростання помітне у регіонах Братислави, Жиліна, Тренчин, Банська Бистрица, Нітра, Прешов.

Таблиця 21.5

Порівняння економічних показників регіонів Словаччини у 2006 та 2013 рр.

	Рівень безробіття, у % (2013 – 2006)	Темп зростання середніх заробітних плат (2013 / 2006 x 100)	Темп зростання регіонального ВВП за ПКС на душу населення (2013 / 2006 x 100)	Регіональний ВВП, у % до середнього значення регіонального ВВП по ЄС (2013–2006)	Зростання/падіння ПШ, тис. євро (2013 / 2006 x 100)	ПШ, у % до загального значення по Словаччині (2013 – 2006)
Словаччина	5,04	19,59%	77%	30,43	35%	0,00%
Братислава (регіон)	3,43	5,91%	104%	86,92	46%	4,83%
Трнава (регіон)	4,21	15,56%	99%	39,33	-14%	-4,00%
Тренчин (регіон)	5,70	21,22%	88%	29,56	52%	0,50%
Нітра (регіон)	4,99	14,92%	63%	22,63	35%	-0,02%
Жиліна (регіон)	5,76	21,10%	87%	29,42	60%	1,03%
Банська Бистрица (регіон)	4,69	16,05%	82%	23,37	67%	0,48%
Прешов (регіон)	6,98	15,64%	54%	13,36	31%	-0,03%
Кошице (регіон)	4,40	11,31%	45%	16,87	-5%	-2,79%

Джерело: Статистичне бюро Словаччини, Словацький Національний Банк, 2014.

Отож, аналізуючи регіональні тенденції розвитку Словаччини за даний період, можна дійти висновку, що економічне домінування столичного регіону підтвердилось і посилилось. Незважаючи на підтримку інших регіонів Словаччини з боку програмного періоду фінансування регіонального розвитку, різниця в економічному становищі регіону Братислава порівняно з іншими регіонами протягом періоду фінансування стратегічними програмами та проектами зі сторони ЄС зросла у два рази. Тому постає питання, чи насправді фонди ЄС допомогли у конвергенції регіонів для збалансованого територіального розвитку.

Для оцінки регіональних відмінностей потрібно розглядати також інші фактори. У випадку регіону Братислави, сприятлива ситуація створена також за рахунок дуже вдалого розташування поряд з кордонами Австрії, Угорщини і Чехії. Незважаючи на це, технічна та інформаційна інфраструктури в хороших умовах, кваліфіковані людський потенціал, добре розвинуті програми транскордонного розвитку та інші. Низький рівень розвитку Східних та Центральних регіонів Словаччини, особливо Банської Бистриці і Прешову, спричинений поганою транспортною інфраструктурою, міграцією кваліфікованих трудових ресурсів, та значною часткою ромського населення поблизу кордону з Україною (Східний кордон ЄС).

З огляду на це ми вважаємо, що роль ЄС у допомозі Словаччині повинна полягати в подальшому подоланні диспропорцій у найменш розвинутих регіонах Словаччини. Фонди ЄС мають спрямовуватись на:

- будівництво технічної та інформаційної інфраструктури;

- мотивацію кваліфікованих трудових ресурсів не полишати їхні домівки і привносити в зростання ВВП регіону та регіональної конкурентоспроможності;
- підтримання створення регіональних і локальних виробничих систем відповідно до природних та соціальних особливостей регіонів.

Ці дії мають бути імплементовані у співпраці із національними, регіональними та муніципальними органами влади і під чітким контролем¹⁶ європейських інституцій за їх цільовим використанням. Важливо гармонізувати національні пріоритети з пріоритетами ЄС та пріоритетами регіонального розвитку Словаччини. Імплементация цих рекомендацій принесе свою лепту в досягнення стратегічних цілей ЄС, зазначених у Територіальному порядку денному ЄС на 2020 р. (2011) та стратегії Європи-2020.

¹⁶ У процесі освоєння фондів ЄС, імплементованих через Словацькі агенції, 20% проектного фінансування застосовується для підкупу з метою спрямування цих коштів у конкретні проекти (Baláž, Slovak Academy of Sciences, 2014).

Розділ 22

РОЗВИТОК КОНЦЕПЦІЇ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ В БОЛГАРІЇ

22.1. Регіональний розвиток у національній економіці

Міністерство регіонального розвитку та благоустрою є державним адміністративним органом Болгарії, в компетенцію якого входить здійснення національної політики регіонального розвитку, яка розробляється і реалізується відповідно до основних пріоритетів та цілей ЄС. Національна політика Болгарії з регіонального розвитку спрямована на створення умов для збалансованого та сталого інтегрованого розвитку регіонів і муніципалітетів. Розробляються також заходи щодо зменшення міжрегіональних та внутрішньорегіональних відмінностей і підтримки процесів посилення економічної, соціальної та територіальної єдності в середині ЄС.

Нормативними документами, що регламентують регіональний розвиток, є такі: Закон Болгарії «Про регіональний розвиток»¹ та положення про його реалізацію². Цей закон передбачає:

- планування та формування програм; менеджмент; ресурсне забезпечення; моніторинг, контроль та оцінку стратегій імплементації; плани і програми щодо реалізації урядової політики регіонального розвитку;
- розробку та популяризацію концепцій і схем для розширеного розвитку регіонів на національному, регіональному та муніципальному рівнях.

Для цілей регіонального розвитку регіони поділяються на рівні відповідно до вимог загальної класифікації територіальних одиниць, що застосовуються органами статистики ЄС (NUTS)³. Таким чином, територіальний поділ країни набуває такого вигляду⁴:

Рівень 1 – території, що не є територіально-адміністративними одиницями і включають такі території:

1. Північна і південно-східна Болгарія: Північно-західний, Північно-центральний, Північно-східний і Південно-східний регіони.

2. Південно-західна та південно-центральна Болгарія: Південно-західний та Південно-центральний регіони.

Рівень 2 – території, що не є територіально-адміністративними одиницями та включають такі території:

1. Північно-західний регіон, у т. ч. п'ять регіональних центри.
2. Північно-центральний регіон, у т. ч. п'ять регіональних центри.
3. Північно-східний регіон, у т. ч. чотири регіональних центри.
4. Південно-східний регіон, у т. ч. чотири регіональних центри.
5. Південно-західний регіон, у т. ч. п'ять регіональних центри.
6. Південно-центральний регіон, у т. ч. п'ять регіональних центри.

Рівень 3 – території, які є адміністративно-територіальними одиницями і включають в себе 28 окремих районів. Для цілей місцевого самоврядування виокремлюють *підрівень*, що налічує 265 муніципалітетів (відповідно до даних ЕКАТТЕ⁵ – 5265 міст та сіл, об'єднаних у 265 муніципалітетів, 28 районів та 2011 міських/селищних рад).

Відповідно до прийнятої класифікації, політика регіонального розвитку здійснюється на національному, регіональному та місцевому рівнях⁶ (рис. 22.1).

Імплементація національної політики стратегічного планування регіонального та місцевого розвитку регулюється Законом Болгарії «Про регіональний розвиток». Він передбачає створення системи нормативних документів, що спрямовані на досягнення розумного, стійкого та інклюзивного зростання, і

¹ The Regional Development Act. Prom. SG. issue 50 of 30 May 2008., last. amend. SG. br. 9 of 3 February 2015.

² The Regulations for Implementing the Regional Development Act. Effective/31.08.2008 Approved by Decree № 216 from 02.09.2008 Prom. SG. pcs. 80 of September 12, 2008 Amb. amend. SG. pcs. 5 of January 19, 2010.

³ Order № RD 07-24 / 01.17.2013 prom. SG, issue 13 of 02.08.2013, in force on 02.12.2013.

⁴ The Regional Development Act. Prom. SG. issue 50 of 30 May 2008., last. amend. SG. br. 9 of 3 February 2015.

⁵ Unified classifier of administrative-territorial and territorial units. www.ekatte.com 01-09-2015.

⁶ The Regional Development Act. Prom. SG. issue 50 of 30 May 2008., last. amend. SG. br. 9 of 3 February 2015.

високого рівня зайнятості. До компетенції міністра регіонального розвитку та благоустрою входить підготовка методичних рекомендацій для розробки документів щодо стратегічного планування регіонального та місцевого розвитку⁷. Стратегічні цілі та пріоритети регіонального розвитку сформульовані в документах із стратегічного розвитку, відповідають загальноєвропейським керівним принципам, тобто Болгарія здійснює послідовну імплементацію політики регіонального розвитку ЄС.



Рис. 22.1. Територіальний поділ болгарських регіонів планування

Джерело: Міністерство регіонального розвитку та благоустрою Болгарії.

Набір документів включає:

- «Національний план розвитку», який у поточному програмному періоді (2014–2020 рр.) був замінений на «Національну програму розвитку Болгарії 2020»⁸. Ця програма є провідним стратегічним та програмним документом, що описує цілі та політику розвитку країни до 2020 року;
- «Національні рамки стратегічних рекомендацій», який був замінений «Партнерською угодою» на програмний період 2014–2020 рр.⁹ Цей документ має велике значення, оскільки він описує стратегічні пріоритети країни відповідно до норм ЄС і для яких буде отримана структурна допомога від ЄС;
- Операційні програми співфінансовані за рахунок коштів ЄС¹⁰;
- «Національна стратегія регіонального розвитку»¹¹ – основний документ, який визначає стратегічні рамки державної політики для досягнення збалансованого та сталого розвитку регіонів країни для подолання внутрішньорегіональних та міжрегіональних відмінностей / нерівностей у контексті загальноєвропейської політики згуртованості для досягнення розумного, стійкого та всеосяжного зростання;
- «Регіональні плани розвитку»¹² – документи для стратегічного планування інтегрального характеру, що визначають середньострокові цілі та пріоритети для сталого інтегрованого регіонального та локального розвитку територій у межах другого рівня відповідно до положень «Національної програми розвитку: Болгарія 2020», «Національної стратегії регіонального розвитку на період 2012–2020» та інших структурних настанов. Регіональні плани розвитку розробляються на 7-річний період, так само, як стратегії регіонального розвитку, місцеві плани розвитку. Програмний період політики згуртованості й фінансового інструментарію ЄС для її подальшої імплементації також становить 7 років;

⁷ Methodological guidelines for the development of: National Strategy for Regional Development of the Republic of Bulgaria (2012–2022), Regional development plans for areas of level 2 (2014–2020), District Development Strategies (2014–2020), Municipal Development Plans (2014–2020)

⁸ National Development Programme Bulgaria 2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.eufunds.bg/document/4354 26-08-2015.

⁹ Partnership Agreement [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=4937 26-08-2015.

¹⁰ Operational programs co-financed by EU funds [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.eufunds.bg/bg/page/1165 26-08-2015.

¹¹ National Strategy for Regional Development 2012–2022 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=2343 26-08-2015

¹² Регіональні плани розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.mtrb.government.bg/?controller=articles&id=521 26-08-2015.

- Регіональні стратегії розвитку¹³. Відповідно до ст. 12 Закону Болгарії «Про регіональний розвиток», Регіональна стратегія розвитку висвітлює середньострокові цілі та пріоритети, а також методичні рекомендації для розробки планів розвитку муніципалітетів. Вони розробляються відповідно до Регіонального плану розвитку та Регіональної схеми територіального розвитку, затверджуються Регіональною радою розвитку та містять:

1. Аналіз економічної та соціальної ситуації регіону. Він складається з таких основних розділів:

- загальна характеристика/профілювання території;
- економіка та конкурентоспроможність;
- соціальний потенціал, соціальна інтеграція та інклюзивність;
- розвиток інфраструктури, сполучення та доступність;
- екологічний статус та ризики;
- адміністративна спроможність, міжінституційна координація та єдність політик;
- SWOT-аналізи.

2. Цілі та пріоритети розвитку регіону на певний період часу мають відображати загальні очікування та загрози щодо майбутньої реалізації регіональної політики Болгарії та ЄС, а також обов'язки та потенціал органів місцевої влади та їх партнерів для ефективного планування, координації, моніторингу та оцінки розвитку територій за цей період. Визначення стратегічних цілей має відповідати загальним критеріям конкретності, оцінювання, досяжності, доречності, беручи до уваги наявні ресурси та чіткі часові рамки. Цілі та пріоритети сталого комплексного розвитку регіону створюються і оцінюються з огляду на їх повноту та інтерактивність, враховуючи внутрішню та зовнішню відповідність.

3. Загальна оцінка ресурсів, що необхідні для досягнення цілей стратегії розвитку регіону. Вона здійснюється на основі певних економічних і фінансових механізмів та мобілізаційних інструментів щодо заходів підтримки досягнення цілей і пріоритетів розвитку. Для цього застосовуються аналітичні та прогностичні методи, що дають змогу чітко визначити необхідні регіону фінансові ресурси, що можуть бути мобілізовані головними механізмами та джерелами фінансування для регіонального розвитку.

4. Територіальні межі сфер підтримки. Визначення областей для адресної підтримки створює умови для ефективної територіальної концентрації ресурсів орієнтованої на зниження внутрішньорегіонального диспаритету в рівнях розвитку муніципалітетів та досягнення цілей державної політики місцевого розвитку. До уваги беруться особливі характеристики та потреби областей. Визначення територіальних меж сфер підтримки здійснюється на основі економічних, соціальних та інфраструктурних критеріїв;

5. Критерії для оцінювання реалізації стратегії. Стратегія регіонального розвитку оцінюється за допомогою певних критеріїв щодо її імплементації. Вони мають важливе значення для проміжної та фінальної оцінки імплементації стратегії.

6. Стратегічні орієнтири для розвитку цілей та пріоритетів муніципальних планів розвитку. Стратегія регіонального розвитку спрямована на визначення стратегічних керівних принципів, яким мають відповідати муніципальні плани розвитку.

7. Опис необхідних заходів для реалізації принципів партнерства і розкриття інформації та гласності.

- Муніципальні плани розвитку¹⁴. Відповідно до ст. 13 Закону Болгарії «Про регіональний розвиток», План муніципального розвитку визначає середньострокові цілі та пріоритети для розвитку муніципалітетів. Відповідно до регіональної стратегії розвитку та концепції територіального планування муніципалітету. Муніципальний план розвитку затверджується міською радою за поданням мера. Він охоплює:

1. Аналіз економічного та соціального розвитку муніципалітету. Структура аналітичної частини Муніципального плану розвитку зосереджується на особливостях муніципалітету з метою обґрунтування стратегії розвитку до 2020 р. Основні компоненти аналізу:

- загальна характеристика/профіль муніципалітету;
- економіка на місцевому рівні;
- розвиток суспільних відносин та людського капіталу;
- розвиток інфраструктури, сполучення та доступність;
- екологічний статус та ризики;
- адміністративна спроможність;
- SWOT-аналізи.

¹³ Регіональні стратегії розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.old.europe.bg/htmls/page.php?category=208 26-08-2015.

¹⁴ www.mrrb.government.bg/docs/7d3f7da880fa0e5a47bc92fbd7bbdc.pdf 26-08-2015

2. Цілі та пріоритети розвитку муніципалітету протягом визначеного періоду. Стратегія досягнення цілей та пріоритетів покриває та відстежує зв'язки між найбільш частими цілями стратегічного розвитку, розставляє пріоритети для дій та їх специфічних завдань, що будуть реалізовані в рамках запропонованого пакету заходів та видів діяльності, включаючи підготовку, фінансування та імплементацію конкретних проектів. План муніципального розвитку розробляється та реалізовується в рамках системи стратегічного планування та програмного регіонального розвитку, встановленого законодавчо в контексті національної політики.

3. Індикативна фінансова таблиця. В індикативній фінансовій таблиці підсумовується наявність ресурсів, що необхідні для реалізації Плану муніципального розвитку на 2014–2020 рр. Це є фінансова матриця зобов'язань, які виникають у процесі реалізації плану всіма партнерами з провідною роллю місцевих органів влади в умовах сприяння муніципальної адміністрації.

4. Індикатори для моніторингу та оцінки планів. Система індикаторів для моніторингу імплементації планів муніципального розвитку базується на зібраних доказах та даних, звіті про прогрес та досягнення цілей і пріоритетів розвитку муніципалітетів, а також реальних та фінансових результатах діяльності. Виокремлюють два типи індикаторів:

- індикатори результату – стосуються моніторингу та оцінки намічених цілей, пріоритетів та заходів для муніципального розвитку;
- індикатори впливу – стосуються виконання конкретних стратегічних цілей та належать до досягнення ефективності обраної стратегії і політики сталого комплексного місцевого розвитку за звітний період.

5. Необхідні дії з моніторингу, оцінки та оновлення плану. Під моніторинг та оцінку підпадає реалізація цілей і пріоритетів муніципального плану розвитку на основі результатів підготовки та реалізації заходів і проектів муніципального плану розвитку. Для оновлення муніципального плану розвитку мають бути проаналізовані та оцінені – динамічний вплив зовнішніх і внутрішніх факторів та умов на соціально-економічні показники розвитку громад. На цій основі мають бути розроблені уточнені стратегічні рамки та система менеджменту й імплементації цілей плану до кінця періоду.

6. Опис необхідних дій для реалізації принципу партнерства та розкриття інформації і гласності. Основною метою реалізації цього принципу є забезпечення прозорості та інформування сторін / зацікавлених осіб і учасників процесу у формуванні й реалізації місцевої політики щодо комплексного сталого розвитку згідно з очікуваними результатами та вигодами місцевої громади, а також мотивація сторін та подальше зацікавлення учасників в активній участі в процесі імплементації.

7. Програма з імплементації муніципального плану розвитку, яка визначає проекти для її реалізації, необхідні фінансові ресурси та підрозділи для здійснення цих проектів.

8. Попередня оцінка плану. Ця оцінка розробляється незалежним консультантом паралельно з підготовкою проекту Муніципального плану розвитку. Вона містить оцінку впливу плану на процеси соціально-економічного розвитку муніципалітету та оцінку екологічного стану. Компонент навколишнього середовища в процесі оцінки враховується для розуміння того, чи стратегія муніципального розвитку узгоджується із стратегією та критеріями політики навколишнього середовища.

Підсумкова інформація щодо існуючих зв'язків між документами для стратегічного планування та створення програм регіонального розвитку представлена на рис. 22.2¹⁵.

На схемі показані зв'язки, що існують у системі документів стратегічного планування. Вони вказують на взаємозв'язки пріоритетів та цілей на національному, регіональному і місцевому рівнях. Існує логічна послідовність у політиці регіонального розвитку відповідно до принципів регіонального розвитку, що закріплені в національному законодавстві. Відповідно до Закону про регіональний розвиток у процесі створення стратегічних документів потрібно дотримуватись таких принципів¹⁶:

- 1) уніфікований підхід до планування та програмної діяльності;
- 2) концентрація ресурсів;
- 3) доповнення фінансування з національних і приватних джерел та міжнародних фінансових інститутів;
- 4) міжвідомча координація діяльності компетентних органів у процесі реалізації державної політики регіонального розвитку;
- 5) узгодженість з іншими структурними напрямками політики, інструментами та заходами на міжнародному, національному, регіональному та місцевому рівнях;
- 6) партнерство, гласність та прозорість державної політики регіонального розвитку.

¹⁵ Марчева Анн. Тренінг з планування та прогнозування / Марчева Анн., Парашкевова Ев., Вачевська М. та ін. – Габрово, 2014. – С. 29.

¹⁶ Закон про регіональний розвиток. Prom. SG. Вид. 50, 30 травня 2008, ост.ред. SG. br. 9 of 3 лютого 2015.

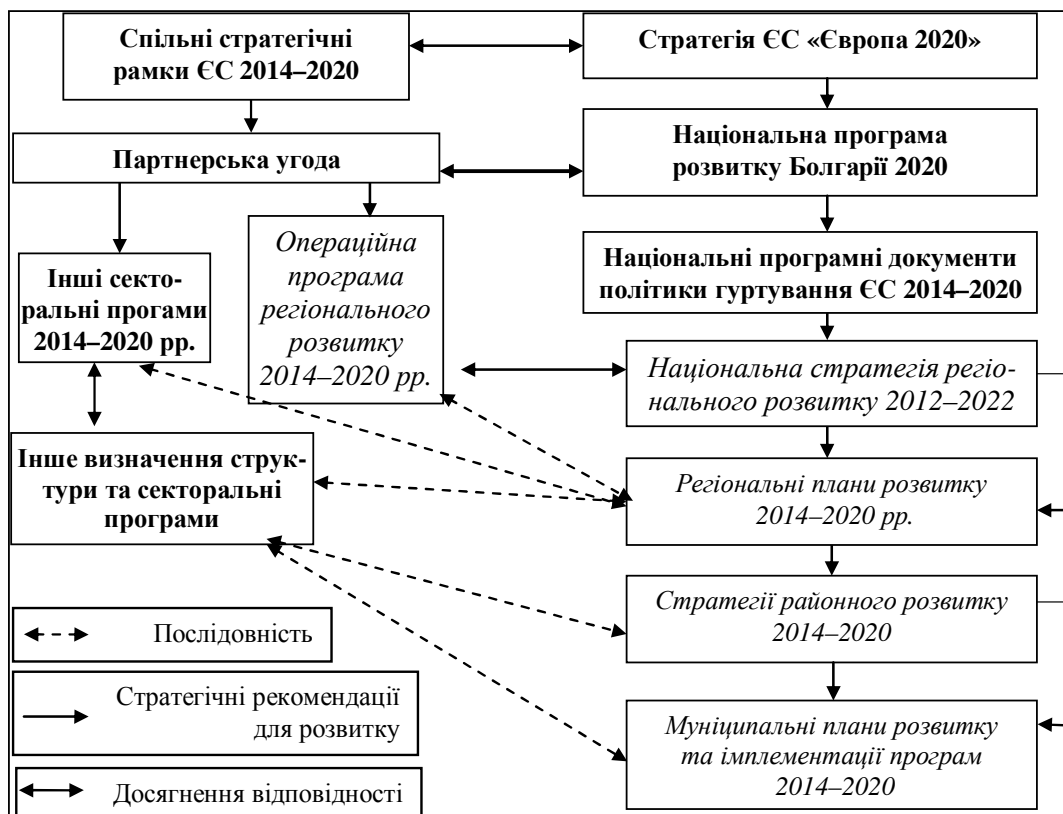


Рис. 22.2. Зв'язки між документами для стратегічного планування та програмами регіонального розвитку

Джерело: Тренінг з планування та прогнозування.

Політика регіонального розвитку є комплексним процесом менеджменту в національній економіці, що є в компетенції центральних та місцевих адміністрацій. Розвиток створеної системи стратегічних документів вимагає суворої міжвідомчої координації між відповідальними за реалізацію політики в установах стратегічного планування на національному, регіональному та місцевому рівнях. Таким чином, виконання правил планування, встановлених у Законі Болгарії «Про регіональний розвиток» забезпечує консолідовану політику регіонального розвитку із спільними цілями та пріоритетами на всіх територіальних рівнях у Болгарії.

22.2. Сучасні виміри територіального планування в Болгарії

Основні характеристики територіального планування

Територіальне планування є однією з найвагоміших сфер, що має значний вплив на суспільство. Воно стосується середовища, в якому живуть та працюють люди, споживають та експлуатують ресурси, досягають соціально-економічні цілі.

Просторове планування¹⁷ забезпечує географічне вираження економічної, соціальної, культурної та екологічної політики суспільства. Водночас територіальне планування є науковою дисципліною, адміністративним методом та політикою, що ґрунтується на міждисциплінарному підході з метою досягнення збалансованого регіонального розвитку та фізичної організації територій відповідно до загальної стратегії.

Територіальне планування здійснюється на всіх рівнях державного управління в напрямку «зверху – вниз» та навпаки. Національні, регіональні та місцеві органи влади щоденно зіштовхуються з викликами, що безпосередньо стосуються планування територій, та поняттями, що визначають ці процеси. Окрім цього, воно стосується сталого розвитку в таких аспектах, як середовище, в якому живуть та працюють люди, територіальний поділ праці та шляхи споживання й експлуатації ресурсів на місцях.

¹⁷Європейська хартія територіального планування, 1983.

У контексті ЄС, відповідно до Спільної стратегії просторового розвитку країн V 4 + 2¹⁸, під просторовим плануванням розуміється розвиток цінностей та можливостей у межах територій, що приносить прибуток залученим сторонам.

Динамічний характер глобальної економіки впливає на регіональний розвиток Болгарії. Сьогодні є велика необхідність надавати функціональний профіль територіальним одиницям з метою покращення залучення значних інвестицій та створенню нових робочих місць. Кожна країна розвиває свій інструментарій територіальної політики, щоб зробити свої регіони більш конкурентоспроможними на національному та міжнародному рівнях.

Головні документи територіального планування Республіки Болгарія

Після 1990 р. у Болгарії відбулось багато змін у регіональному розвитку. Аналіз основних стратегічних документів та нормативної бази, що їх регулює, показує слабкі зв'язки між соціально-економічними та територіальними аспектами розвитку. Суттєвий досвід у подоланні цього недоліку відображається у створенні Національної концепції просторового розвитку (2013–2025), що повинна стати керівним документом для регіонального та територіального планування. Це ключовий державний стратегічний документ з чітко визначеним просторовим контекстом та значним впливом на державний територіальний поділ.

Основні принципи та пріоритети Національної концепції просторового розвитку спрямовані на підтримку підготовки регіональних планів розвитку на рівні NUTS 2, а також забезпечення більш детального керівництва для розвитку регіонів та муніципальних формувань.

Нормативні зміни в двох основних законодавчих актах – Законі Болгарії «Про регіональний розвиток» та Законі Болгарії «Про просторове планування» – також призначені для компенсації відсталості у сфері просторового планування. З іншого боку, правильне позиціонування Національної концепції просторового розвитку в пакеті стратегічних документів демонструє її провідну роль щодо пріоритетів пропонованих діючих програм на період 2014–2020 рр. щодо регіональних стратегічних документів і просторового планування. Ця координація цілей, пріоритетів та заходів, у т. ч. галузевих стратегій, сприятиме процесу інтегрованого стратегічного планування в Болгарії.

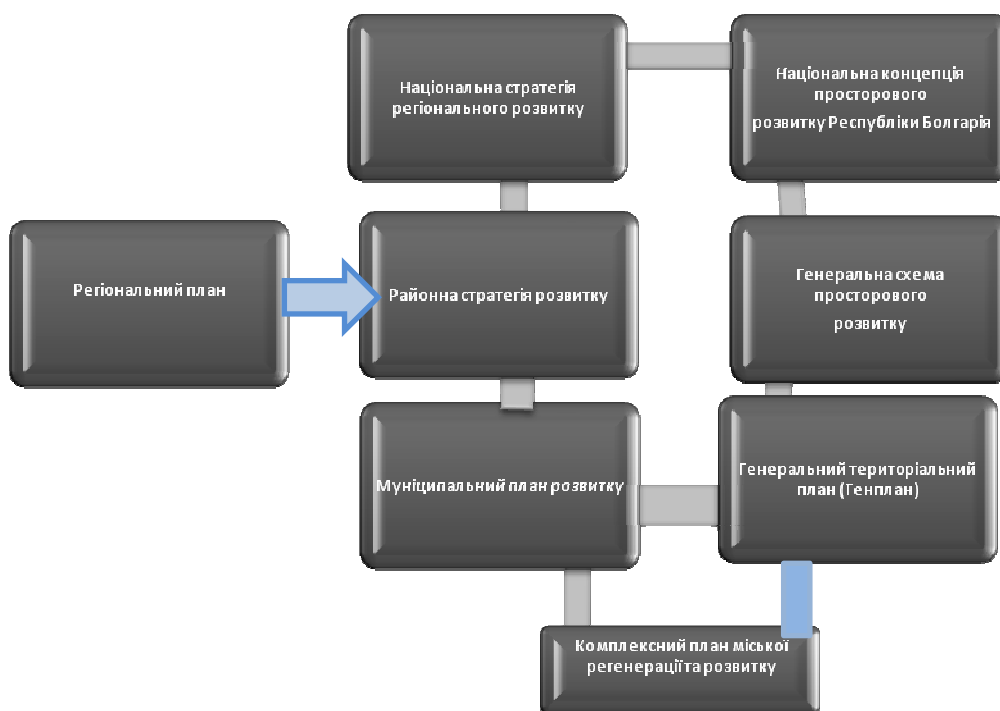


Рис. 22.3. Болгарська система стратегічних документів з просторового планування

Національна концепція просторового розвитку Республіки Болгарія¹⁹ на період 2013–2025 рр. є першим таким документом у контексті просторового розвитку території протягом останніх трьох десятиліть. Вона охоплює всю територію країни і розробляється в умовах відновлених прав власності на

¹⁸ <http://www.v4plus2.eu/pdf/Common-Spatial-Development-Strategy-of-the-V4-2-Countries-21032014.pdf> (10.09.15).

¹⁹ <http://www.bgregio.eu/media/files/Programirane%20&%20ocenska/Programirane%202014-2020/NKPR%20proekt.pdf> (07.09.15).

землю та ліси у всіх її формах, збільшення кількості залучених сторін у процесах планування та управління демократизації прийняття рішень та членства країни в ЄС.

Національна концепція просторового розвитку Республіки Болгарія на період 2013–2015 рр. є середньостроковим стратегічним документом, в якому викладаються напрямки планування щодо землекористування, управління та захисту державної території, а також акваторії і створює передумови для просторової орієнтації та координації секторальних політик. У поєднанні з Національною стратегією регіонального розвитку на 2012–2022 рр. вона є основним актуальним нормативним документом та найбільш вдалим інструментом для комплексного планування і сталого територіального, економічного та соціального розвитку.

Основною метою Національної концепції просторового розвитку на період 2013–2025 рр. є «Просторова координація процесів в межах національної території шляхом створення просторової бази планування землекористування і регуляція здійснення як регіонального планування, так і індивідуального соціально-економічного планування галузей на національному рівні в контексті загальноєвропейського просторового розвитку для цілей досягнення комплексного інтегрованого планування».

Основним інструментом, що використовується в розробці Національної концепції просторового розвитку, є Географічна інформаційна система (ГІС) із запропонованою структурованою базою геопросторових даних, що використовується для аналізу, тестування моделей та оцінки територій і основних міст з подальшою візуалізацією результатів. В результаті проведеного аналізу визначено вплив основних геополітичних, глобальних, соціальних, економічних та екологічних факторів на просторовий розвиток і найбільш важливі виклики, з якими може зіткнутися країна. Однією з найсерйозніших проблем у наступні десятиліття буде демографічна криза у всіх її багатогранних виявах.

Загальною тенденцією, закладеною в Концепції, є сприяння переходу від моноцентризму до помірнього поліцентризму, який розширюється і наближається до розвиненого поліцентризму протягом часу. Національна концепція просторового розвитку Болгарії на період 2013–2025 рр. створює теоретичну основу для реалізації цієї моделі, яка буде гарантувати комплексне планування, забезпечення гармонійної єдності соціального, економічного, екологічного розвитку та планування землекористування. (див. рис. 22.4).

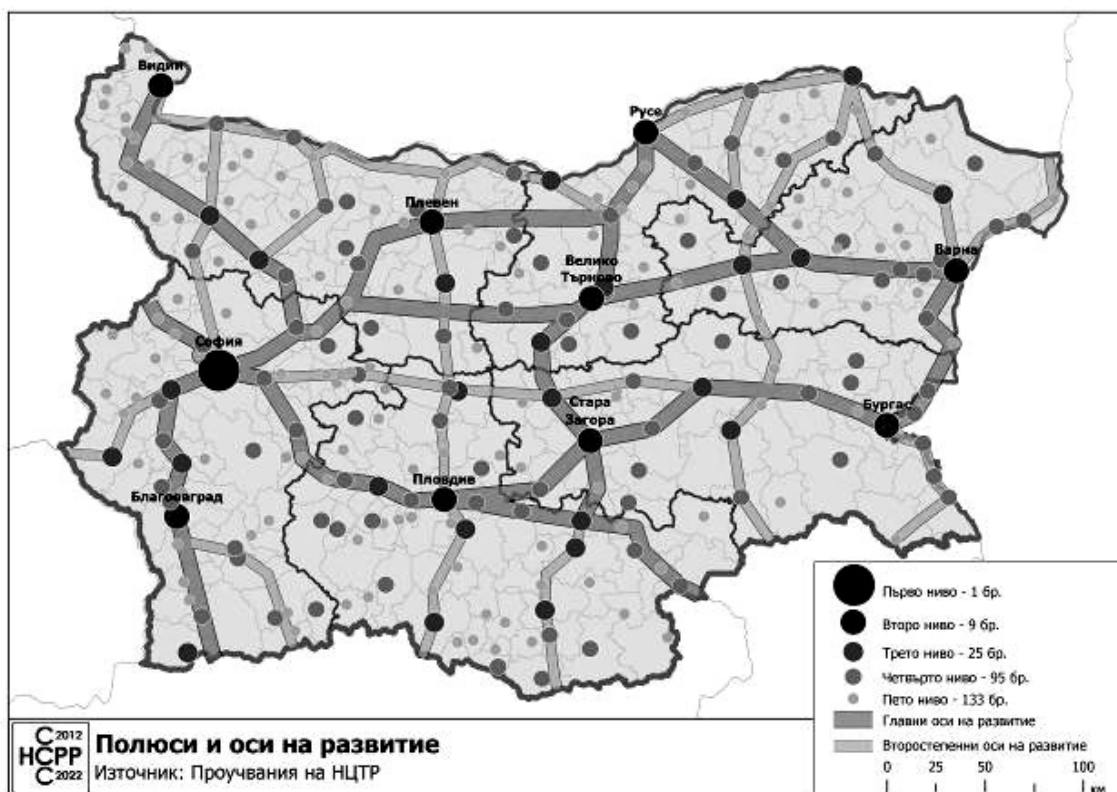


Рис. 22.4. Полуиси зростання та осі розвитку в Болгарії

Джерело: Міністерство Регіонального розвитку та благоустрою Республіки Болгарія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mmr.gov.bg/?controller=articles&id=350> (08.09.15).

Обране бачення Національної концепції просторового планування можна сформулювати трьома короткими тезами:

- національний простір Болгарії – відкритий для світу та інтегрований у європейський простір і є в європейській мережі основних міст та осей розвитку, культури, науки та інновацій;
- добре збережені національні ресурси – люди, земля, вода і ліси, руди та мінерали, природна та культурна спадщина – це гарантія національної ідентичності;
- збалансований та сталий комплексний розвиток, що досягається через раціональну організацію економічної, соціальної, транспортної інженерної, культурної та туристичної інфраструктури і забезпечення розумного економічного зростання, адаптивності до змін та рівного ставлення.

В основі Національної концепції просторового розвитку лежить поліцентрична модель ієрархічно впорядкованих центрів і осей розвитку. Вони були сформульовані в національній стратегії 2012–2022 рр. Концепція надалі розвиває модель, вказуючи на шляхи та методи їх переходу до вищого рівня. Оцінка основних міст була виконана за допомогою набору показників, пов'язаних з демографічною динамікою з урахуванням їх значимості як адміністративних, транспортних, оздоровчих, освітніх, культурних, економічних та туристичних центрів. Запропонована також модель, орієнтована на стабілізацію мережі малих міст четвертого ієрархічного рівня, оскільки розвиток периферійних сільських та гірських районів буде залежати від стану розвитку цих міст.

Регіональна схема просторового розвитку

У регіональній схемі просторового територіального розвитку окреслюються напрями територіального розвитку урбанізованих територій та їх екологічний вплив на сільськогосподарські, лісові та заповідні території. Це здійснено з метою досягнення оптимальної територіальної структури і передбачення правильного розвитку технічної інфраструктури та кореляції Державних коридорів інфраструктури з європейськими.

Регіональна схема просторового розвитку має розроблятися відповідно до закону із регіонального розвитку. Основна мета схеми просторового розвитку – встановлення територіальних умов для економічного і соціального розвитку, охорони довкілля та рівності умов життя, праці та відпочинку населення і прикордонного співробітництва. Загалом схема визначає стратегію територіального розвитку певного району і його зв'язків з іншими районами на рівні NUTS 2 та сусідніми регіонами в середині країни та поза її межами. Проміжними цілями схеми просторового розвитку є такі:

- створення територіальних умов для підвищення привабливості територій для інвесторів, з урахуванням наявних знань та ресурсів;
- розробка та модернізація системи інженерно-технічної інфраструктури і комунікаційних мереж;
- комплексне збереження, відновлення та раціональне використання навколишнього середовища, у тому числі природної та культурної спадщини;
- зміцнення інституційного потенціалу на регіональному та місцевому рівнях для поліпшення процесу управління та підтримки ініціатив місцевого розвитку;
- розвиток регіональної схеми просторового розвитку має відображати європейські погляди на природу і цілі просторового підходу до розвитку, викладені в європейському баченні на просторовий розвиток. Його суть полягає в поєднанні соціально-економічного розвитку (регіональні стратегії та плани) з плануванням (схеми та плани розвитку).

Територіальні плани (Генеральні плани)

Генеральний територіальний план (Генплан)²⁰ відображає шляхи структурного розвитку територій, що використовуються. Він розробляється на муніципалітет, включно з усіма прилежними землями; на район муніципалітету; на місто з належними територіями відповідно до Закону Болгарії «Про територіальну адміністрацію». Загальний Територіальний план визначає:

- загальну структуру території;
- зональне планування територій;
- зони, що є суспільною власністю і муніципальною публічною власністю та режим їх розвитку;
- вимоги до естетичної композиції місцевих територій;
- вимоги до облаштування територій – середовища доступного для всього населення, в т. ч. людей з обмеженими можливостями.

²⁰ Для детальнішої інформації дивіться джерело: Міністерство регіонального розвитку та благоустрою Республіки Болгарії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dnsk.mrrb.government.bg/UI/Home.aspx?0ZKDwUgLUJrLGxa%2BzjOLidxWhY9%2FSOK2ANXhBNIU1g4%3D> (09.07.15).

Відповідно до Закону «Про територіальне планування», Генеральний територіальний план муніципалітету регламентує найбільш загальні цілі, заходи та вимоги кожного з районів щодо їх охорони, використання, розвитку та будівництва. План також відображає мережі та споруди технічної інфраструктури та територій з ймовірною передбачуваністю стихійних лих з визначенням необхідних превентивних заходів.

Комплексний план з місцевої реконструкції та розвитку (КПМРР)

Комплексний план з місцевої реконструкції та розвитку (КПМРР) закладає основи програмного підходу та отримання фінансування з ЄС на період до 2020 р. Відповідно до Закону Болгарії «Про Регіональний розвиток», цей план є основою для економічного та соціального розвитку й реконструкції села-міста чи їх частин²¹.

Як інструмент для регіонального планування КПМРР сприяє реалізації інтегрованої політики у сфері міського розвитку з особливим значенням боротьби із соціальною ізоляцією, поліпшення і регенерації матеріального міського середовища. Таким чином, КПМРР сприяє ефективному виконанню територіальних цілей ЄС і Лейпцігської хартії про самозабезпеченість європейських міст²². Він включає в себе поліпшення економічного, соціального, житлового й природного середовища та інфраструктуру послуг міст, що розглядається як орієнтир регіонального розвитку, в цілях залучення інвестицій. Такий інтегрований підхід здійснюється на основі існуючих планів муніципального розвитку, Генеральних планів та Деталізованих територіальних планів, які визначають точні положення комплексного територіального розвитку муніципальних та міських районів.

Комплексний план з реконструкції та розвитку є комбінацією часових та просторових проектів, дій та інвестицій, що застосовуються на конкретних місцевих територіях впливу. Він інтегрує політики та об'єднує різних учасників для спільної діяльності для сприяння реалізації стратегії розвитку міста, відповідно до конкретних пріоритетів розвитку, визначених в існуючих стратегічних документах.

КПМРР розробляється відповідно до методологічних вказівок щодо розвитку та імплементації комплексного плану з реконструкції та розвитку, затверджених Міністром з регіонального розвитку та благоустрою для таких територіальних типів:

- території переважно соціального характеру;
- території з потенціалом для економічного розвитку;
- території національного значення високої суспільної значущості.

Завдяки розвитку КПМРР в основних містах місцеві органи влади намагаються координувати вплив на окремі елементи місцевого середовища через локалізацію управління та чіткі часові рамки різних заходів, пов'язаних з реконструкцією та розвитком міського середовища. Така координація є необхідною умовою для підвищення ефективності. Крім того, КПМРР забезпечує додаткову цінність і збільшення ефекту від реалізації програм і їх відповідних проектів з розвитку міської інфраструктури в усьому її різноманітті.

Сучасні умови просторового планування в Республіці Болгарія вимагають нового мислення і моделей поведінки – від конкуренції між інституціями до співпраці з метою досягнення спільних цілей, від інноваційних механізмів для координації між рівнями управління до нової інституційної бази, що дозволить ефективну імплементацію просторової стратегії, до комплексної системи розробки програм та реалізації державної політики.

22.3. Фінансовий механізм болгарських регіонів

Європейська регіональна політика має спільні керівні принципи для всіх держав-членів Співтовариства і базується на принципі фінансової солідарності. Ст. 158 Договору про заснування Європейської Спільноти (ЄЕС) передбачає, що для зміцнення економічної та соціальної згуртованості Спільнота прагне зменшити диспропорцію рівнів розвитку різних регіонів і відсталість регіонів чи островів. Політика ЄС, щоб зменшити регіональні відмінності, реалізується за фінансової підтримки структурних інструментів.

На основі принципу фінансової солідарності в рамках Союзу та ідеї загального економічного і соціального прогресу держави-члени ЄС проводять регіональну європейську політику, що фінансується з коштів ЄС, таким чином Союз також впливає на планування регіонального та місцевого розвитку.

²¹ Методологічні вказівки для розвитку та імплементації комплексного плану з місцевої реконструкції та розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mrrb.government.bg/docs/ca3412f967f86a13505d2484cd5ad5dd.pdf>(09.07.15).

²² Methodological Guidelines for the development and implementation of integrated urban regeneration and development [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mrrb.government.bg/docs/ca3412f967f86a13505d2484cd5ad5dd.pdf>(09.07.15).

Основними джерелами фінансування регіональної політики та регіонального розвитку в Болгарії є такі: державний бюджет; муніципальні бюджети; кошти фізичних та юридичних осіб; кошти ЄС; міжнародні фінансові установи; інші джерела, визначені законом. Це означає, що чинне законодавство у сфері регіонального розвитку країни передбачає, що він може фінансуватися за рахунок приватних і державних коштів з державного та муніципальних бюджетів, але через дефіцит бюджету таке фінансування є мінімальним.

Досягнення цілей політики регіонального розвитку Болгарії здійснюється на основі реалістичної багаторічної фінансової системи положень, у тому числі на загальну суму коштів, необхідних для програм відповідного періоду. Ця система є індикативною й оновлюється, коли відбувається зміна в середовищі реалізації політики. Фонди, включені в цих рамках, виділяються на кожен рік програмного періоду, протягом якого вони будуть мобілізовані за принципом співфінансування громадських потреб у сфері регіонального розвитку з національних та європейських джерел. Індикативні показники, визначені в цій системі, стосуються тільки мінімального рівня фінансування, необхідного для досягнення стратегічних цілей та реалізації пріоритетів політики регіонального розвитку. В тому числі розподіл ресурсів між програмами і фондами, діючими протягом відповідного періоду програмування, розглядається як побудова своєрідної ієрархії їх за пріоритетністю.

Муніципалітети в Болгарії є адміністративно-територіальними одиницями, які реалізують політику регіонального розвитку на місцевому рівні. У країні нараховується 265 муніципалітетів, які витрачають бюджетні кошти. Нормативно-правова база, яка регулює бюджетний процес у муніципалітетах, охоплює: Закон «Про державні фінанси», Закон «Про муніципальний борг», Закон «Про місцеві податки і збори», Закон «Про Державний Бюджет Республіки Болгарії» за відповідний рік, Закон «Про фінансовий менеджмент та контроль» і т. д.

Відповідно до ст. 7 Закону «Про державні фінанси» міські голови організують та управляють підготовкою, внесенням на розгляд муніципальної ради та виконанням муніципальних бюджетів; з цією метою вони розробляють та утверджують внутрішні правила впорядкування бюджетного процесу.

Муніципальний бюджет включає доходи, витрати, бюджетні відносини з центральним бюджетом та іншими бюджетами і рахунки, що стосуються фондів ЄС, бюджетний баланс і фінансування²³. Доходи формуються так:

- зібрані місцеві податки – в умовах, термінах та межах, передбачених Законом «Про місцеві податків і зборів»;
- збори зібрані місцевою владою в рамках умов і строків, передбачених Законом «Про місцеві податки і збори»;
- ціни на послуги і права, що надаються муніципалітетом;
- суми, отримані від відчуження муніципальної власності;
- зібрані штрафи і санкції з нерухомості;
- відсотки та неотримки до сплати;
- інший прибуток;
- допомога та благодійні внески.

Витрати муніципальних бюджетів зосереджені у двох основних напрямках: витрати на заходи делеговані державою та витрати на місцеві заходи.

Держава фінансує громадські заходи делеговані муніципалітетам за допомогою загальної субсидії, яка надається на основі стандартів фінансування та натуральних показників щодо відповідного виду діяльності, прийнятих Радою Міністрів.

Держава також виділяє субсидію загального балансування для місцевих заходів. Вона призначена для забезпечення мінімального рівня місцевих послуг у муніципалітетах. Закон «Про державний бюджет» визначає механізм розподілу цієї субсидії по муніципалітетах на відповідний рік.

Реалізація політики у сфері регіонального розвитку може фінансуватися через муніципальні капітальні видатки. Держава також виділяє муніципалітетам цільові капітальні субсидії, механізм розподілу яких викладений у Законі «Про державний бюджет» на відповідний рік.

З погляду функції за єдиною бюджетною класифікацією, розділ витрат охоплює такі сфери: персонал; обслуговування; відсоткова ставка; соціальні виплати та побутова допомога; поточні субсидії; капітальні видатки.

Держава компенсує зниження доходів муніципалітетів від місцевих податків і зборів, якщо це є наслідком реалізації державної політики.

²³ Ibid., art. 45.

Бюджетні відносини муніципального бюджету з центральним бюджетом охоплюють: 1) трансферти для: загальної субсидії для фінансування діяльності делегованої державою; субсидії загального балансування для місцевих заходів, цільових капітальних субсидій; інших цільових витрат; фінансової компенсації державою. Кошти надаються відповідно до Закону «Про державний бюджет Республіки Болгарія» за відповідний рік або на підставі акту, прийнятого Радою Міністрів; 2) тимчасові безвідсоткові кредити. Муніципальний бюджет включає бюджетні відносини з іншими бюджетами та рахунками з фондів ЄС.

Бюджетна процедура на муніципальному рівні має на меті співвідношення потреб, очікуваних доходів і призначення витрат. У процесі планування муніципального бюджету потрібно взяти до уваги намічені проекти та заходи щодо муніципального розвитку, в тому числі ті, що реалізуються через державно-приватне партнерство. Оскільки ресурсів муніципалітетів від місцевих доходів недостатньо для фінансування великих проектів регіонального розвитку, вони переважно фінансуються за рахунок грантів від ЄС та меншою мірою з цільових капітальних субсидій.

Таким чином, здійснення політики регіонального розвитку в Болгарії здебільшого фінансується з європейських фондів через оперативні програми і відповідне національне співфінансування. Кошти ЄС справляються відповідно до чинного європейського та національного законодавства і договорів, укладених державами-членами.

Кошти ЄС дають змогу Болгарії «забезпечити збалансований та сталий комплексний розвиток регіонів і муніципальних утворень»²⁴. Основні аспекти у фінансуванні пов'язані з очікуваними довгостроковими наслідками щодо: 1) зменшення міжрегіональних та внутрішньо-регіональних диспропорцій щодо ступеня економічного, соціального та територіального розвитку; 2) забезпечення умов для пришвидшення економічного зростання і високого рівня зайнятості; 3) розвитку територіальної співпраці²⁵.

У Болгарії правова база регіонального розвитку спрямована на забезпечення концентрації ресурсів і доповнення державних коштів через співфінансування із приватних джерел і від міжнародних фінансових установ у фінансуванні реалізації політики регіонального розвитку. Кошти витрачаються шляхом застосування єдиного підходу до планування та програмування на всіх ієрархічних рівнях у країні.

Особливим аспектом фінансування регіонального розвитку в Болгарії є створення так званих районів з цільовою підтримкою. Вони охоплюють територію одного чи кількох сусідніх муніципалітетів і є територіальною основою для концентрації ресурсів з метою зменшення внутрішньо-регіональних диспропорцій. Критерії для визначення районів з цільовою підтримкою включають декілька елементів, у тому числі економічні, соціальні, інфраструктурні, екологічні та інші показники. Вони надаються як інформація з офіційних джерел. Порядок розподілу коштів для регіонального розвитку районів з цільовою підтримкою здійснюється шляхом застосування підходу знизу–вгору. Кошти плануються щорічно, їх пропонує Міністр регіонального розвитку і соціального забезпечення в узгодженні з районними радами для розвитку і з Міністром Фінансів під час бюджетного процесу.

Фінансування регіонального розвитку спрямоване на широке коло заходів, пов'язаних з підготовкою та оновленням стратегічного планування і програмних документів, концепцій та схем територіального розвитку, а також на розробку і реалізацію проектів та інвестиційних намірів; проведення запланованих заходів у сфері цільової підтримки; моніторинг та оцінку регіонального розвитку; інформування загалу щодо регіональної політики і т. д. Режим державної допомоги має бути дотриманий при фінансуванні політики регіонального розвитку²⁶.

Він «призначений запобігати наданню державної допомоги, яка перешкоджає конкуренції, допомагаючи становищу одних підприємств більшою мірою, ніж інших, і дозволяти заходи державної підтримки, які виправдані з точки зору загальної вигоди, а саме ті, які сприяють малому та середньому бізнесу, підвищенню рівня зайнятості, професійної кваліфікації та розвитку інновацій, а також сприяти економічному розвитку окремих регіонів і процвітанню всього європейського співтовариства»²⁷.

Можна виокремити три основні періоди політики регіонального розвитку в Болгарії залежно від джерел фінансування:

1. Період підготовки до вступу Болгарії до ЄС (2000–2006). Політика регіонального розвитку переважно фінансується за рахунок фінансових інструментів підготовки до вступу – програми «ІСПА» (англ. Instrument for Structural Policies for Pre-Accession, ISPA), «САПАРД» (англ. Special accession programme for

²⁴ Regional Development Act, art. 2, para. 1 and 2, promulgated SG, issue 50/30 May 2008, effective 31 August 2008, last amended SG, issue 9/03 February 2015, art. 2, para. 2.

²⁵ Ibid. art. 2, para. 2.

²⁶ Ibid. Art. 29 and State Aid Act, promulgated SG issue 86/24 October 2006, effective 01 January 2007 last amended SG, issue 98/28 November 2014.

²⁷ Praktichesko rakovodstvo po voprosite na darzhavnite pomoshti. MF, S., 2007, p. 3.

agriculture and rural development, SAPARD) і «ФАРЕ» (англ. Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies, Phare).

2. Перший програмний період членства Болгарії в ЄС (2007–2013). Політика регіонального розвитку фінансується за рахунок: Структурних фондів, у тому числі Європейського фонду регіонального розвитку та Європейського соціального фонду; Фонду гуртування; Європейського фонду управління та забезпечення в сільському господарстві; Фінансового інструменту управління в галузі риболовлі.

3. Другий програмний період членства Болгарії в ЄС (2014–2020). Політика регіонального розвитку фінансується за рахунок коштів, об'єднаних п'яти фондів під загальною назвою Європейських структурних та інвестиційних фондів. До них належать: Європейський фонд регіонального розвитку; Європейський соціальний фонд; Фонд гуртування; Європейський сільськогосподарський фонд для розвитку сільських районів; Європейський фонд моря і рибальства.

Для першого програмного періоду Болгарії у підсумку переговорів ЄС виділило фінансування з фондів у розмірі 9 298 196 077 євро, а для 2014–2020 рр. – на 5% більше.

Регіональний розвиток фінансується у межах, обумовлених у Довіднику національних стратегічних рекомендацій (за період 2007–2013 рр. програмування) та Угоді про партнерство (за період 2014–2020 рр. програмування). Ці два документи становлять фінансову основу для окремих тематичних завдань, що Болгарія взяла на себе зобов'язання виконати.

Європейський фонд регіонального розвитку має найбільшу частку у фінансуванні регіонального розвитку Болгарії за 2014–2020 програмний період – 3 567 667 612 євро, тобто 36% від загального обсягу коштів, наданих ЄС. За ним «йдуть» Європейський сільськогосподарський фонд для розвитку сільських районів (2 338 783 966 євро) та Фонд згуртування (2 278 307 144 євро, тобто 23% від загального європейського фінансування).

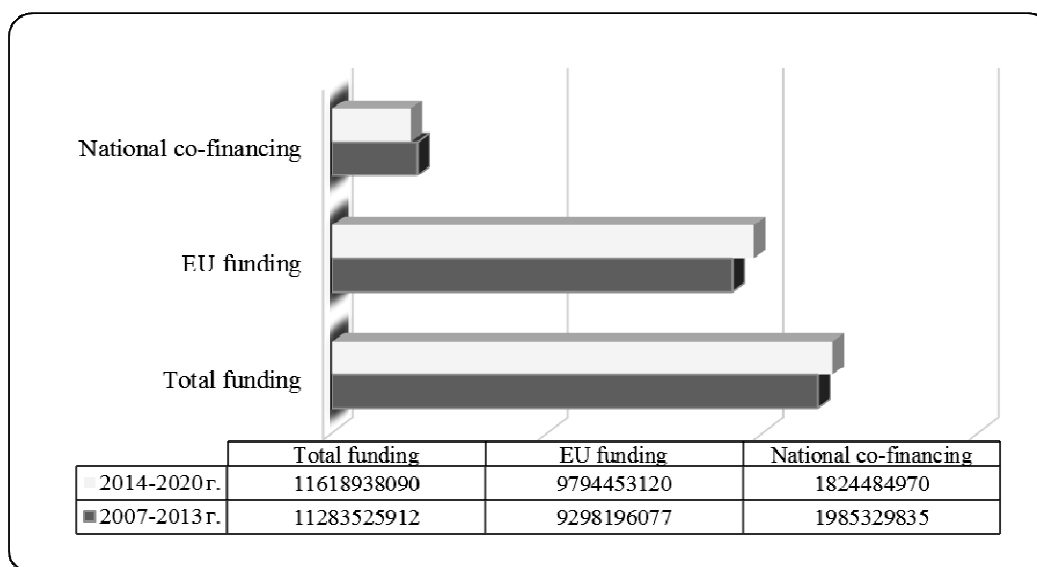


Рис. 22.5. Фінансування діючих програм в Болгарії у періоди 2007–2013 та 2014–2020 рр. (євро)

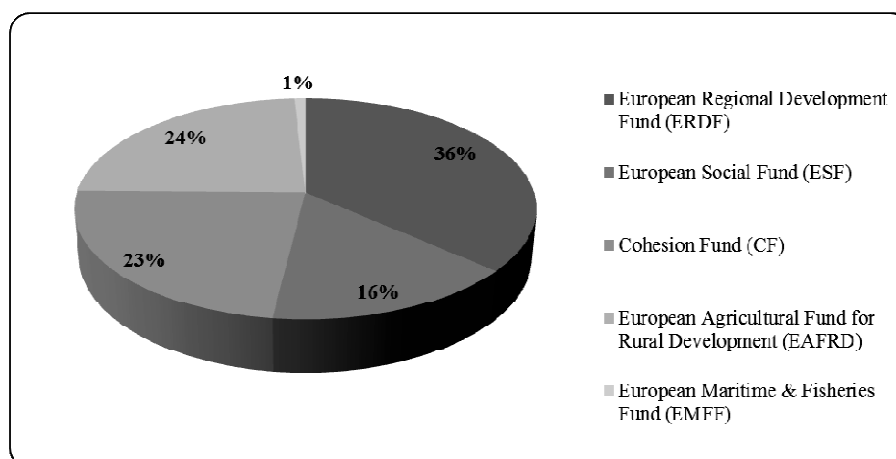


Рис. 22.6. ЄС фінансування регіонального розвитку Болгарії на період 2014–2020 рр. (%)

Згідно з Угодою про партнерство в програмний період 2014–2020 рр. Болгарія отримає фінансування за 11 тематичними завданнями (табл. 22.1)²⁸.

Таблиця 22.1

Розподіл коштів для Болгарії від ESIF за тематичними цілями (%)

Тематичні цілі	Кошти від ESIF
1. Пришвидщення наукових досліджень, технологічного прогресу та інновацій.	5,4%
2. Полегшення доступу та використання інформації й інформаційних технологій, а також покращення їх якості	0,3%
3. Підвищення конкурентоспроможності середнього та малого бізнесу, агропромислового комплексу (Європейський сільськогосподарський фонд для розвитку сільських районів) і рибальства (Європейський фонд моря і рибальства)	10,3%
4. Підтримка зменшення викидів парникового газу в усіх сферах економіки	11,7%
5. Сприяння адаптації до зміни клімату, передбачення та мінімізації пов'язаних з цим ризиків	4,6%
6. Охорона навколишнього середовища та сприяння підвищенню ефективності використання ресурсів	22,8%
7. Пропагування зеленого транспорту та усунення проблемних ділянок дороги	14,6%
8. Сприяння підвищенню рівня зайнятості та підтримка мобільності робочої сили	6,4%
9. Пропагування кампаній проти соціального відторгнення та бідності	12,7%
10. Інвестиції в освіту, здобуток професійних навичок та безперервне навчання протягом всього життя	5,1%
11. Зміцнення інституційного потенціалу та забезпечення ефективного державного управління	2,6%
Технічна підтримка	3,6%

Кошти від Європейських структурних та інвестиційних фондів (ESIF) за тематичними цілями виділяються за допомогою спеціальної методології для розподілу коштів. Методологія враховує національні потреби та пріоритети в контексті Загальних стратегічних принципів і стратегії «Європа 2020», Національної програми розвитку «Болгарія 2020» і конкретних рекомендацій Комітету з програми національних реформ. Ця методика також враховує швидкість використання коштів для регіонального розвитку під час програмного періоду 2007–2013 рр.

Використання коштів у Болгарії ґрунтується на принципах взаємодоповнюваності і координації допомоги, і здійснюється на чотирьох рівнях: координація допомоги між програмами, що фінансуються ESIF, та запобігання дублюванню в інвестиційних проектах; координація допомоги від ESIF з тією, що надходить від національних фінансових інструментів; координація допомоги від ESIF та інших програм ЄС, таких як «Горизонт 2020», «КОСМЕ», Європейських програм територіального співробітництва тощо; координація допомоги від ESIF та від Європейського інвестиційного банку.

Європейські фонди надають допомогу, яка забезпечує включення пріоритетів ЄС у національні державні політики держав-членів. Ці кошти не замінюють національне фінансування, але в таких країнах, як Болгарія, вони є основним джерелом ресурсів для реалізації політики збалансованого та сталого розвитку. Незважаючи на ефект низки національних програм, Болгарія ще не досягла рівня так званих «старих» держав-членів, які фінансують свої політики регіонального розвитку за допомогою насамперед власних зібраних державних коштів.

У Болгарії немає окремо виділених фінансових ресурсів на національному та регіональному рівнях для фінансування політики регіонального розвитку. Державне фінансування направляється через бюджети відповідних міністерств згідно з річним державним бюджетом та через різні позабюджетні фонди. Передбачені регіони та райони не мають своїх власних фінансових ресурсів для реалізації політики регіонального розвитку. Муніципалітети в результаті фінансової децентралізації в Болгарії формують фінансові доходи, але їх недостатньо для забезпечення адекватної регіональної політики. Обмежені національні державні фонди регіонального розвитку в країні зумовлюють необхідність у чіткому визначенні пріоритетних проектів та заходів і забезпечення високого рівня координації секторальної політики.

Незважаючи на обмежені національні ресурси, Болгарія розвиває свою регіональну політику за допомогою фондів ЄС. Здійснення вагомих проектів на національному та транснаціональному рівнях без підтримки ESIF є неможливим. Відповідно, багаторічне фінансове планування є обов'язковою частиною процесу стратегічного планування регіонального розвитку в Болгарії.

²⁸See Partnership Agreement of the Republic of Bulgaria outlining the support of the European Structural and Investment Funds for the period 2014-2020, 2014, p. 116.

22.4. Напрямки регіонального розвитку Болгарії

Стратегічні цілі та пріоритетні напрямки болгарського регіонального розвитку викладені в серії документів, найважливішим з яких є Національна стратегія з регіонального розвитку на період 2012–2022 рр. Завдання стратегії узгоджені із пріоритетами стратегії «Європа 2020» та національною програмою розвитку: «Болгарія 2020».

«Європа 2020» є основним стратегічним документом ЄС, що регулює цілі європейської політики гуртування (когезії) з урахуванням таких напрямів, як:

- 1) зайнятість;
- 2) інновації;
- 3) глобальні загрози зміни клімату та енергетичної залежності;
- 4) освіта;
- 5) бідність.

Досягнення результатів у цих п'яти проблемних напрямках аналізується за допомогою конкретних індикаторів, які кожна із країн визначає у своїх національних та регіональних документах з планування. Цілі Болгарії наведено у табл. 22.2.

Таблиця 22.2

Позиція Республіки Болгарія щодо постановки національних цілей стратегії «Європа 2020»

Цілі	Стратегія «Європа 2020»	Позиція Республіки Болгарія
Зайнятість	Досягнути рівня зайнятості населення у віці 20–64 р. обсягом 75% (2010 р. – 69%)	Досягнути рівня зайнятості населення у віці 20–64 р. обсягом 76% (2010 р. – 68,6%)
Дослідження та розробки, інновації	Інвестувати 3% ВВП в дослідження та розробки (2010 р. – 1,8%)	До 2020 р. заплановано інвестувати у дослідження та розробки від 1,4% до 2% ВВП (2010 – 0,4%)
Кліматичні зміни	Скорочення викидів вуглецю на 20% порівняно з рівнем 90-х років чи на 30% за сприятливих умов; частка споживання відновлюваних ресурсів енергії має зрости до 20%; підвищення енергоефективності на 20%.	Скорочення викидів вуглецю на 20%; збільшення частки споживання відновної енергії в сукупному споживанні енергії до 16%; підвищення енергоефективності на 25%
Освіта	Зменшення частки раних випускників шкіл до 10% (2009 р. – 15%); збільшення частки населення віком 30–34 роки з університетською освітою до 40% (2009 р. – 31%)	Зменшення частки раних випускників шкіл до 11% (2009 р. – 14,7%); збільшення частки населення віком 30–34 роки з університетською освітою до 36% (2009 р. – 27,9%)
Бідність та соціальна інтеграція	Число європейців, що живуть нижче національної межі бідності, має бути скорочена на 25%, як результат – 20 млн. людей повинно вийти з бідності	Відсоток людей, що піддаються ризику бідності (відносній бідності) та пропорція людей, що живуть в матеріальних нестатках*

* Примітка: У Національній програмі реформ (2011–2015) національна ціль № 5 сформульована як «Зменшення кількості людей, що живуть за порогом бідності на 260 тис. осіб».

Національна програма розвитку «Болгарія 2020» визначає цілі політик розвитку країни до 2020 р. Вони співвідносяться із Європейськими зобов'язаннями Болгарії, але вказують на національний вибір шляху зростання. Національна програма розвитку «Болгарія 2020» чітко визначає зв'язок з європейськими цілями, з одного боку, та потребами територіального сектору, з іншого боку: «За станом на 2020 рік Болгарія стане країною з конкурентоспроможною економікою, що гарантує умови для повної соціальної, творчої та професійної реалізації особистості через інтелектуальне, стале, територіально збалансоване економічне зростання»²⁹.

Інший європейський документ, з яким узгоджується Національна стратегія регіонального розвитку, – «Територіальні цілі ЄС 2020» – прийнятий міністрами територіального розвитку в державах-членах у 2011 р. Він надає стратегічні вказівки для територіального розвитку та просуває ідею прийняття політичних рішень на місцях³⁰. Документ формулює шість регіональних пріоритетів, пов'язаних з: досягненням поліцентричного та збалансованого територіального розвитку, просуванням комплексного

²⁹ Національна програма Болгарія: 2020, стр. 8.

³⁰ Territorial Agenda 2020 put in practice. Enhancing the efficiency and effectiveness of Cohesion Policy by a place-based approach Volume I – Synthesis Report, EC, 2015.

міського розвитку і підтримкою сільських та специфічних територій; досягненням регіональної інтеграції в прикордонних та транснаціональних регіонах; забезпеченням конкурентоспроможності регіону через сильні місцеві економіки; покращенням управління охороною навколишнього середовища, ландшафтами та культурними цінностями в регіонах.

Всього сформульовано чотири стратегічних цілі та одинадцять пріоритетів Національної стратегії регіонального розвитку на 2012–2020 рр. (рис. 22.7). Стратегія забезпечує основу для досягнення збалансованого та сталого регіонального розвитку, подолання внутрішньо- і міжрегіональної асиметрії в контексті загальноєвропейської політики гуртування та досягнення розумного, стійкого і всеосяжного зростання. У Національній стратегії виокремлена роль міст у організації діяльності в територіальному аспекті та потреба розвивати в Болгарії поліцентричну модель з метою подолання тренда високої централізації та концентрації економічних і соціальних функцій у столиці та головних містах країни. Кожна з цих цілей належить до трьох рівнів когезії: Болгарія – ЄС; міжрегіональний та внутрішньо-регіональний.

Національна стратегія регіонального розвитку є комплексною стратегією розвитку, що надає територіальний вимір та орієнтацію секторальних стратегій і політик. У цьому сенсі вона розширює територіальний аспект Національної програми «Болгарія 2020», створюючи платформу для імплементації пріоритету № 3 «Досягнення сталого комплексного регіонального розвитку та використання місцевого потенціалу».

Національна стратегія регіонального розвитку показана на рис. 22.7.

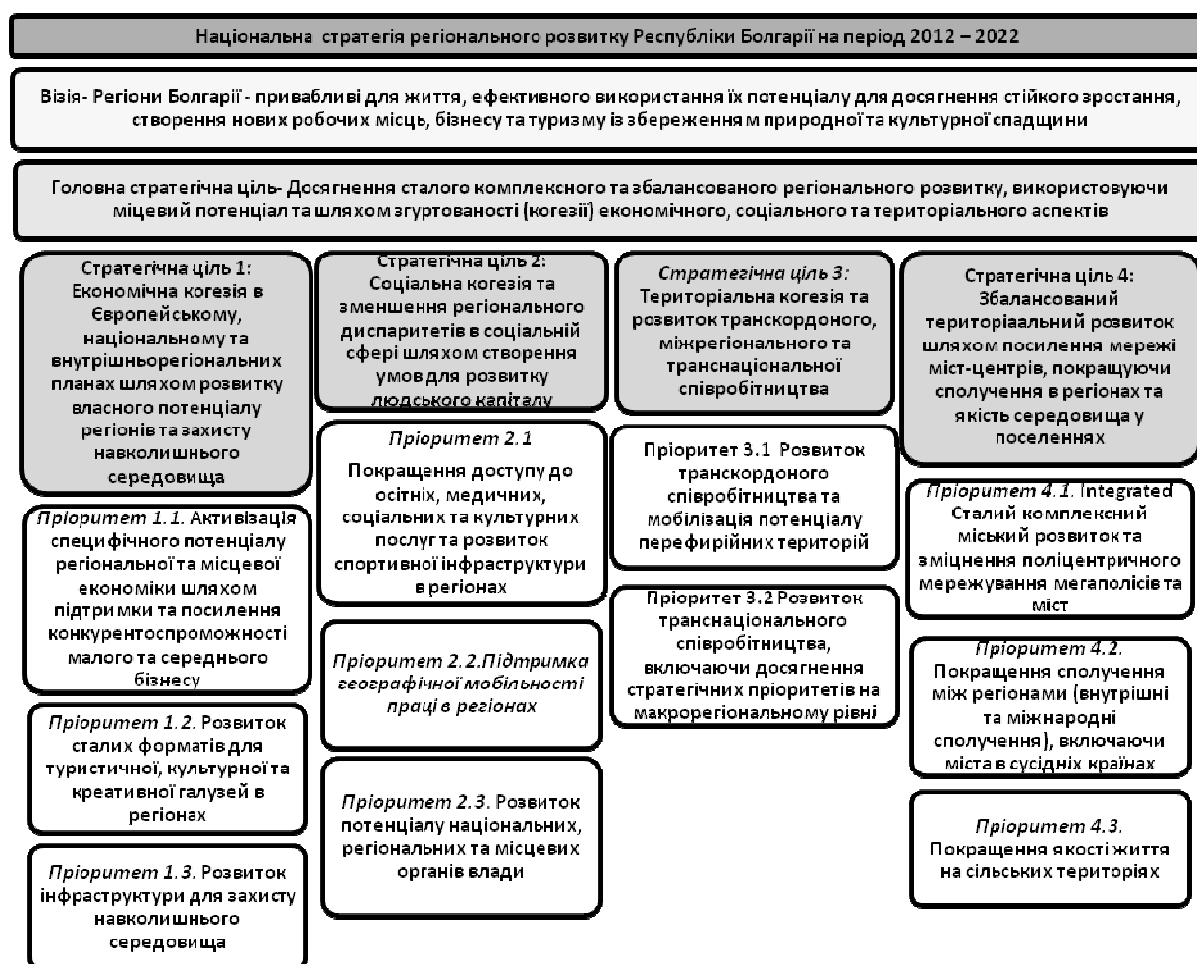


Рис. 22.7. Візія, цілі та пріоритети Національної стратегії регіонального розвитку³¹

Імплементація Національної стратегії регіонального розвитку була забезпечена Операційною програмою «Регіони в зростанні». Зокрема, вона сприяла реалізації стратегічних цілей № 1, 2 та 4 Національної стратегії регіонального розвитку. Ціль № 3 «Територіальна згуртованість і розвиток прикордонного, міжрегіонального та транснаціонального співробітництва» фінансується програмами прикордонного, транснаціонального та міжрегіонального співробітництва в ЄС.

³¹ Націонална стратегия за регионално развитие (НСРР) за периода 2012–2022 гт., МРРБ, С. 2012 г.

На нижчих рівнях напрями регіонального розвитку визначені в регіональних планах розвитку (рівень NUTS 2), в районних стратегіях (рівень NUTS 3) та в Муніципальних планах розвитку (рівень Локальні Адміністративні Одиниці – ЛАО 1). Одна з найважливіших вимог для цих документів – вертикальна (ієрархічна) координація між ними, що досягається комбінацією обох підходів планування: «зверху – вниз» і «знизу – вгору». Мета координації полягає в досягненні сумісності, взаємодоповнюваності та синергії цілей і пріоритетів, обраних у документах, та забезпеченні механізму для виконання індикаторів, сформульованих на вищому рівні.

З цієї причини методологія розробки Національної стратегії регіонального розвитку, регіональних планів, районних стратегій та муніципальних планів уніфікується. Вона готується Міністерством регіонального розвитку та є асертивною для всіх адміністративних одиниць. Таким чином забезпечується єдиний методологічний і методичний підхід як у плануванні, так і в аспектах ієрархічних та горизонтальних зобов'язань, зокрема у муніципальних планах району.

Це не означає, що порушується автономія муніципалітетів у процесі визначення своєї стратегії. Перевагою є те, що «застосування єдиного підходу і стандартів планування та розробки програм розвитку взаємозалежності стратегій та планів на різних територіальних рівнях, механізмів для широкого партнерства та координації між органами влади й установами, бізнесом та громадянським суспільством, а також загальних інструментів фінансової підтримки приводить до більшої ефективності та результативності в досягненні цілей місцевого розвитку. З цієї точки зору, муніципальний план розвитку можна розглядати як невід'ємний елемент національної системи стратегічного планування та регіонального і місцевого розвитку Болгарії»³².

Політика регіонального розвитку Болгарії характеризується певними особливостями адміністративно-територіального устрою країни, потенціалом різних регіонів і громад, досвідом та адміністративним потенціалом на національному, регіональному та місцевому рівнях. Політична та економічна децентралізація не дуже добре розвинена з різних причин. На відміну від інших країн ЄС, місцеві громади не є самоврядними, тому заходи на місцевому рівні мають бути забезпечені насамперед із зовнішніх джерел.

З метою виконання цілей, визначених у Національному плані розвитку «Болгарія 2020», Національній стратегії регіонального розвитку, Операційних програмах «Наука та освіта для смарт зростання» та «Інновації та конкурентоспроможність», в Болгарії, як і в інших державах-членах, на національному та регіональному рівнях розроблена «Стратегія інноваційної смарт-спеціалізації». Метою стратегії є подолання існуючих соціально-економічних проблем, пов'язаних з низькою продуктивністю економіки, низькою часткою високотехнологічних галузей, демографічною кризою в країні та регіоні – забезпечуючи якість та здоровий спосіб життя³³.

Стратегія інноваційної смарт-спеціалізації є підходом до виділення пріоритетів завдань і заходів у сфері розвитку, які обумовлені бюджетними обмеженнями урядів та потребують зосередження уваги на обмежених ресурсах у кількох пріоритетних напрямках та заходах, що мають потенціал створення сталих робочих місць та зростання. Регіональна стратегія смарт-спеціалізації дає змогу на основі власних досягнень при визначати пріоритети в регіональних інноваційних стратегіях.

У цій стратегії викладено такі чотири тематичні напрями:

- інформаційні та комунікаційні технології;
- механіка та електроніка і чисті технології;
- промисловість для здорового способу життя та біотехнології (в т. ч. харчова промисловість);
- нові технології у творчих та рекреаційних галузях.

Вони визначаються на базі кількісного та якісного аналізів. Кількісні дослідження включають статистику сектору імплементації, вимірювану кількома основними індикаторами. Якісний аналіз базується на урядовій підтримці економічної діяльності, що здійснюється Національним інноваційним фондом, операційними програмами, Національним фондом «Наукові дослідження» та іншими державними інструментами. Також береться до уваги інтерес академіків та бізнесу до проведення досліджень у секторі та реалізовані проекти, в т. ч. такі, що фінансуються в рамках програми «Горизонт 2020» та інших європейських і міжнародних програм. Якісний та кількісний аналіз доповнюють перехресним аналізом, і в результаті цього виокремлюються цільові напрями прискореного технологічного розвитку.

³² Методически указания за разработване на Националната стратегия за регионално развитие на Р. България (2012–2022), Регионални планове за развитие на районите от ниво 2 (2014–2020), Областни стратегии за развитие (2014–2020), Общински планове за развитие (2014–2020). С. 2011.

³³ Иновационна стратегия за интелигентна специализация на Република България (2014–2020). – С. 10.

Візією Інноваційної стратегії смарт-спеціалізації є: «До 2020 року Болгарія повинна зробити якісний стрибок у своїй інноваційній європейській діяльності для вирішення демографічних проблем (зворотного впливу мізків та молодіжного підприємництва), сталого розвитку, інтелектуального капіталу та національного здоров'я»³⁴.

Головна стратегічна ціль: «До 2020 року Болгарія перетвориться зі «сромного інноватора» на «середнього інноватора»³⁵.

Розвиток прикордонного співробітництва – це інший чітко визначений напрямок розвитку на регіональному рівні. Лише 10 з усіх 28 районів Болгарії не мають права для будь-яких програм прикордонного співробітництва. Ця країна має спільні сухопутні кордони з п'ятьма країнами, а також є партнером по програмі Чорного моря з усіма залученими сторонами.

Це дає змогу місцевим і регіональним органам влади, неурядовим організаціям, університетам та підприємствам реалізовувати спільні проекти, що фінансуються двома операційними програмами на внутрішніх кордонах ЄС: Болгарія–Румунія та Болгарія–Греція, трьома програмами прикордонного співробітництва на зовнішніх кордонах ЄС: Болгарія–Туреччина, Болгарія–Македонія, Болгарія–Сербія та Програмою Чорного Моря, що розвиває зв'язки із 9 країнами регіону.

Співпраця в цих програмах спрямована на³⁶:

а) сприяння розвитку підприємництва, зокрема розвитку малого та середнього бізнесу, туризму і прикордонного співробітництва;

б) заохочення та вдосконалення спільного захисту і використання природних та культурних ресурсів, запобігання природних і технологічних ризиків;

в) підтримка зв'язків між міськими та сільськими районами;

г) зниження ізоляції шляхом покращення доступу до транспорту, інформаційно-комунікаційних мереж і послуг, транскордонних систем та обладнання для води, відходів та енергії;

д) розвиток співпраці, потенціалу і спільного використання інфраструктури, зокрема в таких секторах, як: охорона здоров'я, культура, туризм і освіта;

е) сприяння розвитку транскордонних ринків праці, місцевих ініціатив зайнятості, гендерної рівності та рівних можливостей, навчання і соціальної інтеграції;

є) розвиток організаційного та адміністративного потенціалу на регіональному і місцевому рівнях і надання технічної допомоги для підготовки нових проектів.

У Болгарії розробили Національну концепцію просторового розвитку, що формулює декілька урбаністичних моделей та сценаріїв розвитку, де розглядається багато варіантів: від екстремального моноцентризму (сильна централізація навколо столиці) до помірного поліцентризму (яка виділяє кілька міських центрів), аж до крайнього поліцентризму (в якому розвивається велика кількість міських центрів та зменшується кількість віддалених районів). Очікується рішення щодо підтримки концепції просторового розвитку та інших документів планування регіонального та секторального характеру з метою забезпечення ресурсів для досягнення цілей і пріоритетів територіального розвитку.

³⁴ Інноваційна стратегія за інтелегентна спеціалізація на Република България (2014–2020). – С. 78.

³⁵ Там само. – С. 10.

³⁶ Територіально сътрудничество [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eufunds.bg/bg/page/21> (30.08.2015).

РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНОЇ КОНЦЕПЦІЇ В РОСІЇ

23.1. Регіональний розвиток у системі національної економіки

Регіональний розвиток у системі національної економіки Росії здійснюється через формування та проведення державної регіональної політики, яка націлена на забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку суб'єктів Російської Федерації, скорочення рівня міжрегіональної диференціації в соціально-економічному стані регіонів і якості життя. Регіональна політика має управляти економічним, соціальним та політичним життям регіонів, координувати відносини, співпрацювати з центром і регіонів, сприяти ефективному розвитку внутрішньорегіональних відносин.

Відповідно до цього основним пріоритетом регіонального розвитку є створення умов, що дозволяють кожному регіону мати необхідні і достатні ресурси для забезпечення гідних умов життя громадян, комплексного розвитку та підвищення конкурентоспроможності економіки регіонів; реалізації потенціалу розвитку кожного регіону; подолання інфраструктурних та інституційних обмежень; створення рівних можливостей громадян та сприяння розвитку людського потенціалу; проведення цілеспрямованої роботи з розвитку федеративних відносин, а також реформування систем державного управління і місцевого самоврядування¹. Регіональна політика розуміється не тільки як політика органів державної влади Росії, але і як політика регіональних органів влади, реалізована владними органами країни в тісному контакті з бізнесом та інститутами громадянського суспільства. Через регіони – суб'єкти Федерації – проводиться державна соціально-економічна політика, включаючи промислову політику та політику імпортозаміщення.

Об'єктивною передумовою регіональної політики в Росії є значна протяжність економічного простору країни, його структурна неоднорідність у природно-географічних, ресурсних, економічних, соціальних, екологічних, етнічних та політичних аспектах. Подібна неоднорідність змушує будь-який захід здійснювати з урахуванням інтересів і особливостей регіонів, що в умовах значних відмінностей між суб'єктами Федерації щодо наявності та різноманітності природних ресурсів, рівнів розвитку виробництва, соціальної сфери та інших факторів обумовлює необхідність розробки і проведення регіональної політики як найважливішої управлінської політики Росії.

Відсутність у минулому такої політики породило посилення міжрегіонального диспаритету, приречило суб'єкти Федерації і міста на залежність від федеральної підтримки, призвело до гіпертрофованої міжрегіональної конкуренції на базі неправильно вибраної моделі державної регіональної політики «поляризованого розвитку». Державна регіональна політика повинна поєднувати в собі два зовнішніх суперечливих напрямки: підтримку депресивних і відсталих регіонів та підтримку регіональних «точок зростання»².

Кінцева мета розвитку в кожному регіоні – створення соціально-економічного потенціалу, необхідного для розвитку регіону, і забезпечення можливостей ефективної реалізації цього потенціалу. Основними важелями управління регіоном є прогнозування, програмування, регіональна діагностика, використання державних фінансів для вирішення регіональних проблем.

У сучасних умовах соціально-економічного розвитку регіонів важлива роль відводиться стратегічному плануванню та управлінню. Стратегії розвитку регіонів будуються з урахуванням їхньої місії (концептуальних намірів рухатися в певному напрямку) і цілей соціально-економічного розвитку (конкретизації місії у формі, доступній для управління процесом їх реалізації).

Місія державної регіональної політики полягає у сприянні соціально-економічному розвитку регіонів – суб'єктів РФ і муніципального утворень – з метою підвищення добробуту і якості життя населення на

¹ Концепція соціально-економічного розвитку Росії до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.protown.ru/information/doc/7272.html>; Регіональний розвиток Російської Федерації до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.protown.ru/index.html>; Федеральний закон Російської Федерації від 28 червня 2014 р. № 172-ФЗ «Про стратегічне планування в Російській Федерації»; Постанова Уряду Російської Федерації від 15.04.2014 р. № 328 «Про затвердження державної програми Російської Федерації «Розвиток промисловості і підвищення її конкурентоспроможності»».

² Селиверстов В. Е. Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы / В. Е. Селиверстов ; отв. ред. В. В. Кулешов. – Новосибирск : Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2010. – 495 с.

території Росії; забезпечення стійких темпів якісного економічного зростання; посилення конкурентних позицій Росії та її регіонів у світі. Саме за рахунок мобілізації активності російських регіонів та підвищення ефективності використання їх ресурсів можливо провести соціально-економічні перетворення, з одного боку, дозволяє значно збільшити ВВП, а з іншого – реалізувати комплекс заходів щодо зниження рівня бідності.

Засобами досягнення мети соціально-економічного розвитку є регіональні програми, який представляють собою документ стратегічного планування, що містить комплекс планових заходів, взаємопов'язаних за завданням, термінів здійснення, виконавцям і ресурсам та забезпечують найбільш ефективно досягнення мети і рішення завдань соціально-економічного розвитку регіонів і країни загалом.

Стратегії розвитку суб'єкта РФ на довгострокову перспективу розробляється на основі прогнозу соціально-економічного розвитку суб'єкта РФ і реалізуються по-перше, в основних напрямках діяльності вищого виконавчого органу державної влади суб'єкта РФ, по-друге, в цільових програмах суб'єкта РФ і, по-третє, в схемах територіального планування суб'єкта РФ.

Стратегія соціально-економічного розвитку регіону – це система заходів державного управління, що ґрунтуються на довготермінових пріоритетах, цілях і завданнях політики органів державної влади. Відповідно до цього стратегія має враховувати державну політику РФ; найважливіші проблеми соціально-економічного розвитку; оцінку ресурсного потенціалу регіону РФ; оцінку сполучених ризиків.

Цілі розробки стратегії регіону передбачають:

- 1) визначення пріоритетних напрямів і цілей розвитку регіону на довгострокову перспективу (бажано не менше 20 років);
- 2) оцінку потенціалу соціально-економічного розвитку регіону;
- 3) узгодження і встановлення взаємозв'язку між короткостроковою політикою і довгостроковими стратегічними пріоритетами розвитку регіону;
- 4) формування механізму партнерства державних органів виконавчої влади, представників бізнесу та громадських організацій;
- 5) забезпечення узгодженості дій федеральних і регіональних органів державної влади.

Механізмами реалізації стратегії є економічна політика органів влади регіону РФ; бюджет регіону РФ; механізм державно-приватного партнерства; регіональні цільові програми; система федеральних цільових програм та інших інструментів цільового фінансування з коштів федерального бюджету.

На сьогодні система стратегічного планування в Росії формується на основі цілого ряду нормативно-законодавчих документів. У цьому зв'язку можна назвати Укази Президента РФ № 536 «Про основи стратегічного планування в Російській Федерації» та № 537 «Про Стратегії національної безпеки Російської Федерації до 2020 року», в 2014 р. прийнятий Федеральний закон «Про державне стратегічне планування». Суттєво інтенсифікувалися розробки стратегічних документів у суб'єктах Федерації і великих міст, розширилися інформаційні можливості таких робіт.

Регіональне стратегічне планування розуміється як процес обґрунтування та вибору стратегічних пріоритетів і напрямів стійкого та ефективного розвитку регіону в єдності соціальних, економічних, науково-технічних, екологічних та інституційних факторів і умов, розробка на цій основі керуючих політик і механізмів реалізації, що забезпечують підвищення конкурентоспроможності соціально-економічної системи регіону та її адаптацію до мінливих умов зовнішнього середовища.

Регіональне стратегічне управління ґрунтується на стратегічному плануванні діяльності органів державної влади регіону із залученням інститутів громадянського суспільства та бізнес-структур, обліку зовнішніх і внутрішніх інституційних умов та обмежень. Воно спрямоване на виконання основної місії, досягнення стратегічних цілей і рішення проблем стабільного соціально-економічного розвитку регіону та зміцнення його людського потенціалу й посилення ролі в системі національної і світової економіки³.

У контексті сучасних проблем соціально-економічного розвитку Росії серед головних принципів стратегічного планування та управління слід особливо виділити, на наш погляд, такі як:

- принцип соціальної домінантності. Будь-які стратегічні рішення і будь-які програмні документи регіонального та муніципального стратегічного планування та управління повинні розглядатися через призму досягнення головної мети – підвищення рівня і якості життя населення, що проживає на даній території;
- принцип партнерства. Окремим випадком реалізації цього принципу є принципи державно-приватного партнерства та соціальної відповідальності бізнесу;

³ Селиверстов В. Е. Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы / В. Е. Селиверстов ; отв. ред. В. В. Кулешов. – Новосибирск : Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2010. – 495 с.; Гранберг А. Г. Воздействие мирового кризиса на стратегию пространственного социально-экономического развития Российской Федерации / [Гранберг А. Г., Ершов Ю. С., Кулешов В. В. и др.] // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 4. – С. 69–101; Селиверстов В. Е. Мифы и рифы территориального развития и региональной политики России / В. Е. Селиверстов // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 2. – С. 194–224.

- принцип науковості, об'єктивності та доведеності. Процес стратегічного планування повинен бути заснований на серйозній науково-методологічній базі для висунення і обґрунтування гіпотез і сценаріїв перспективного розвитку як логічно несуперечливих конструкцій «образу майбутнього», що базуються на чіткому і комплексному обліку і прогнозуванні основних факторів виробництва, розвитку людського потенціалу, екологічній безпеці та інституційному середовищі в їх єднанні і взаємодії;
- принцип інституціоналізації. Основні програмні документи регіонального та муніципального розвитку поряд з формулюванням головних цілей, завдань, стратегічних пріоритетів і викладенням управлінської політики повинні включати в себе «вбудовані» механізми їх реалізації, а також пропозиції щодо можливого коригування інституційних умов реалізації стратегічних пріоритетів;
- принцип підвищення конкурентоспроможності регіонів різного рангу та їх систем керування, що означає, зокрема, що категорія конкурентоспроможність регіону не повинна підмінятися поняттям його конкурентної боротьби за залучені зовнішні ресурси та інвестиції;
- принцип відкритості та інформаційної доступності. Поступовий перехід від представницької демократії до прямої в застосуванні до стратегічного планування означає його нову якість, що базується на відкритих інформаційних системах з безпосередньою участю мережових структур громадянського суспільства, доповнюють професійні управлінські та експертні структури;
- принцип інноваційності. Стратегічні рішення за своєю суттю не повинні консервувати ситуацію, що склалася, але мають бути спрямовані на пошук і реалізацію нових інноваційних шляхів в економічному, соціальному і технологічному розвитку регіону, а також в управлінських технологіях⁴.

З позицій ув'язки інтересів країни та суб'єктів Федерації як основного, сполучного ці інтереси інструменту стратегічного планування і управління, визнаються федеральні цільові регіональні програми⁵.

Головними відмінними особливостями регіональних програм такі:

- 1) конкретність (програми містять конкретні заходи);
- 2) цільова орієнтованість (заходи програми розробляються для досягнення певних цілей і вирішення конкретних завдань, які визначаються не тільки і не стільки інтересами даного регіону, скільки загальнодержавними інтересами та потребами);
- 3) перспективність та індикативність;
- 4) прерогатива й ініціатива держави у розробці та реалізації цільових регіональних програм, включаючи фінансування із залученням різних джерел, у тому числі приватного капіталу;
- 5) ресурсна забезпеченість кожного заходу програми (рішення завдань забезпечує закріплення за програмою необхідних ресурсів, тобто мають бути чітко визначені джерела і порядок фінансування заходів регіональних програм; при цьому в умовах обмежених фінансових ресурсів слід скоротити реалізацію регіональних супер-проектів «іміджевої» спрямованості);
- 6) обмежений термін (етапи) реалізації, наявність конкретних виконавців;
- 7) виваженість цілей і завдань програми в показниках (цільових індикаторів) у базовому періоді і за етапами реалізації програми;
- 8) розробка механізму моніторингу та контролю процесу їх реалізації і ступеня досягнення поставлених цілей, відповідно до яких має проводитись коригування основних показників, індикаторів і, в разі необхідності, стратегічних пріоритетів на принципах «ковзаючого планування».

Регіональні цільові програми в рамках стратегічного планування і управління дають змогу ставити проблеми доволі широко (порівняно, наприклад, з інвестиційними проектами), охоплюючи:

- координацію створення та функціонування всіх об'єктів на території;
- пошук підходів до побудови інноваційної моделі розвитку;
- заходи структурної політики з урахуванням постійної адаптації до вимог науково-технічного прогресу;
- раціональне розміщення виробництва і населення;
- формування інфраструктури (причому не тільки федерального значення);
- облік вимог охорони навколишнього середовища і відтворення природних ресурсів;

⁴ Селиверстов В. Е. Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы / В. Е. Селиверстов ; отв. ред. В. В. Кулешов. – Новосибирск : Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2010. – 495 с.

⁵ Селиверстов В. Е. Новая концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации / В. Е. Селиверстов // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 4. – С. 3–14; Кузнецова О. Федеральная региональная политика: об идеологии и институтах / О. Кузнецова // Российский экономический журнал. – 2013. – № 1. – С. 32–51; Кузнецова О. Есть ли у нас региональная политика / О. Кузнецова // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2011. – № 10. – С. 166–168.

- не тільки зв'язок «центр – регіони», а й активний зворотний зв'язок «регіони – центр» і розвинену систему горизонтальних взаємодій-наслідком;
- рішення складного клубка соціальних проблем, спрямоване на підвищення рівня життя людей;
- врахування екологічного аспекту в єдності природокористування і охорони довкілля людей;
- можливість використовувати наявні природні ресурси в інтересах не тільки великих компаній, а й проживаючого в регіоні населення (і загалом у контексті цілей сталого розвитку – в інтересах сьогодення і майбутнього покоління) та ін.

В основі підходу до розробки та реалізації регіональних програм мають бути три основні положення:

1) організація ефективного співробітництва між державними структурами та місцевою владою;

2) узгодження інтересів різних учасників на території регіону;

3) забезпечення контролю з боку державних органів за діяльністю місцевої влади у здійсненні регіональних програм.

Гарантами успіху регіональних програм, як показує російський і зарубіжний досвід, служать такі умови:

1) встановлення певного порядку фінансування програм, чітке визначення джерел і напрямів витрачання коштів;

2) організація управління, створення спеціального органу управління, наділеного необхідними правами та обов'язками;

3) правове забезпечення заходів програм, надання їм відповідного правового статусу та контроль за неухильним дотриманням законів.

Зрештою, якою би хорошою не була програма, її реальна ефективність залежить від двох умов: механізму реалізації і фінансування. Результативна діяльність органів управління в будь-якій країні або регіоні при реалізації регіональних програм починається і ефективно здійснюється тільки за умов розробки відповідного законодавства і його неухильного дотримання, а також створення спеціального органу управління. Крім цього, інвестиційні та організаційні проблеми проектів і програм не можуть бути дозволені без підтримки регіональної влади (у тому числі й фінансової), без використання законодавчих і податкових інструментів органів регіональної влади.

Прикладами реалізованих на сьогодні федеральних цільових регіональних програм у РФ можна назвати, зокрема, такі: програма «Економічний і соціальний розвиток Далекого Сходу і Байкальського регіону на період до 2018 року», Програма «Охорона озера Байкал і соціально-економічний розвиток Байкальської природної території на 2012–2020 роки», Програма розвитку Калінінградської області на період до 2020 року та ін.⁶

Розробляючи та реалізуючи регіональні програми, важливо, на наш погляд, не допустити заміни регіональних програм інвестиційними проектами (як, наприклад, сталося в Красноярському краї з Інвестиційним проектом «Комплексний розвиток Нижнього Приангарья»⁷). Регіональна політика має бути спрямована на створення умов для гармонійного розвитку регіонів та їх соціальних і екологічних систем, для скорочення міжрегіональних нерівностей, для підтримки як регіональних «точок росту», так і проблемних регіонів.

Загалом успішна трансформація російської соціально-економічної системи та її перехід в новий стан, що відповідає викликам ХХІ ст., неможливі без формування та реалізації стратегічного управління, найважливіша функція якого – стратегічне планування на всіх рівнях: федеральному, міжрегіональному, регіональному та місцевому. Курс на модернізацію припускає раціоналізацію просторової організації російської економіки і російського суспільства та ефективну трансформацію їх систем управління. Це має поєднуватися з досконалістю федеративних відносин, з підвищенням ролі інститутів громадянського суспільства і посилення їх контролю за стратегічними рішеннями⁸.

Водночас існуюча практика розробки та реалізації стратегій соціально-економічного розвитку регіонів ще не вдосконалена з причин використання застарілих методичних схем і прийомів, ігнорування відмінностей між стратегічним і традиційним довготерміновим плануванням, а також відмінностей між регіональним стратегічним плануванням і стратегічним плануванням діяльності фірм і корпорацій та, відповідно, ігнорування особливостей регіональних систем як об'єктів стратегування та ін.

⁶ Федеральні цільові регіональні програми [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/FcpList/View/2015/26/>.

⁷ Інвестиційний проект «Комплексний розвиток Нижнього Приангарья» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sibarea.ru/investment/investment_projects/id/5/; Розпорядження Уряду РФ від 30.11.2006 р. № 1708-р (в ред. від 17.03.2010 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.referent.ru/1/152710>.

⁸ Селиверстов В. Е. Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы / В. Е. Селиверстов ; отв. ред. В. В. Кулешов. – Новосибирск : Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2010. – 495 с.

Представляється важливим, що ще не вироблений обов'язковий механізм стратегічного управління і контролю за ефективністю реалізації програм і проектів. Значним недоліком впроваджуваних у федеральних округах, регіонах і містах систем стратегічного планування є їх формалізм і надмірна «технологічність» на шкоду соціальної направленості, відсутність ефективних інституційних умов і механізмів реалізації, слабе залучення бізнес-структур та інститутів громадянського суспільства в процеси регіонального стратегування. Загалом розвиток стратегічного планування в Росії здійснюється у форматі одиничних і слабо пов'язаних між собою акцій поза контекстом загальних системних перетворень суспільства, економіки та управління⁹.

23.2. Еволюція територіального розвитку

Регіональна політика Росії зазнавала різних модифікацій з моменту становлення в країні нового державного устрою¹⁰.

Можна виокремити кілька етапів формування концепції російської регіональної політики, послідовність і зміст яких обумовлені не стільки логікою самого процесу регіонального розвитку, скільки зміною логіки суспільних умов розвитку країни.

Перший до середини 1990-х рр. був спрямований на протидію дезінтеграції і боротьбу з сепаратизмом. У першій половині 1990-х рр. почалася реформа централізованої системи управління, з'явилися роботи з проблеми реструктуризації економіки із зазначенням підходів до планування, необхідністю стимулювати не тільки окремі напрями виробництва, а й проекти, у тому числі в рамках реструктуризації та конверсії оборонно-промислового комплексу.

На сьогодні особливості зміни процесів формування та розвитку регіонів РФ передбачали:

- формування нового геополітичного та економічного простору після розпаду СРСР;
- демонтаж адміністративно-планової економіки і перехід до економіки нового типу, лібералізацію економіки і появу нових недержавних суб'єктів власності, приватизацію підприємств;
- відкриття національної економіки для зовнішнього ринку;
- зміна державного устрою, в тому числі адміністративних та бюджетних відносин центру і регіонів;
- децентралізацію влади і управління, значне розширення прав територій у регулюванні соціально-економічних процесів;
- нову регіоналізацію Росії, у якій з'являються нові регіони як культурні та соціально-економічні осередки, побудовані на основі загальних соціальних та господарських життів поверх старих адміністративних кордонів (формування нових енергетичних і транспортних ринків, реструктуризація освітнього простору країни, формування зон розвитку уздовж транспортних коридорів і насамперед європейського транспортного коридору № 9, поява проектів нового освоєння, що виходять за межі одного регіону, наприклад проекту розвитку видобутку нафти і газу в Східному Сибіру і ін.) та ін.

Можливості федерального бюджету в цей період суттєво скоротились і контроль низки повноважень центру делегувався вниз по вертикалі влади. У результаті з'являлися нові форми регіональної Координації, що характеризуються неформальним характером і призводять до посилення ролі регіональної влади. Ряд регіонів (республіки Татарстан, Башкортостан і т. д.) отримали значні економічні пільги та привілеї, які призвели до дисбалансу в реалізації інтересів регіонів. Ця характерна тенденція була обумовлена прагненням зберегти територіальну цілісність країни в обмін на суттєві поступки регіонам.

Помилки економічних реформ першої половини 90-х років мали глибокі негативні економічні та соціальні наслідки, привівши до розпаду господарських зв'язків між регіонами; викликали повсюдне зниження рівня виробництва, яке вразило насамперед промислові регіони з високою концентрацією спеціалізованих виробництв і підприємств ВПК. Значного поширення у взаємозв'язках регіонів надули

⁹ Селиверстов В. Е. Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы / В. Е. Селиверстов ; отв. ред. В. В. Кулешов. – Новосибирск : Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2010. – 495 с.; Гранберг А. Г. Воздействие мирового кризиса на стратегию пространственного социально-экономического развития Российской Федерации / [Гранберг А. Г., Ершов Ю. С., Кулешов В. В. и др.] // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 4. – С. 69–101.; Селиверстов В. Е. Мифы и рифы территориального развития и региональной политики России / В. Е. Селиверстов // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 2. – С. 194–224; Кузнецова О. Есть ли у нас региональная политика / О. Кузнецова // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2011. – № 10. – С. 166–168.

¹⁰ Гранберг А. Г. Воздействие мирового кризиса на стратегию пространственного социально-экономического развития Российской Федерации / [Гранберг А. Г., Ершов Ю. С., Кулешов В. В. и др.] // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 4. – С. 69–101; Селиверстов В. Е. Мифы и рифы территориального развития и региональной политики России / В. Е. Селиверстов // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 2. – С. 194–224; Кузнецова О. Федеральная региональная политика: об идеологии и институтах / О. Кузнецова // Российский экономический журнал. – 2013. – № 1. – С. 32–51.

бартер і взаємозаліки, що з точки зору конкретних регіонів Росії того часу постало фактично єдиною можливістю для підтримання виробничої та інфраструктурної системи регіонів та їх життєздатності. На погіршенні стану регіонів позначилися проведення приватизації промисловості, що дестабілізувало індустріальний розвиток; жорстка монетарна політика, яка призвела до подорожчання і зниження доступності кредитних ресурсів для підприємств і т. д. Це стало однією з найважливіших передумов подальшого нарощування технологічного відставання російської промисловості від провідних індустріальних держав.

У специфічних умовах перехідного періоду країна в найкоротший термін кардинально змінила свою політичну та економічну систему, що супроводжувалося глибокою економічною кризою і порушенням керованості на всіх рівнях федеративної держави. Крім того, наявність у Росії великих родовищ корисних копалин, з одного боку, «спровокувала» кризові явища в економіці, «посадивши країну на голку нафтодоларів» і сформувавши потворну галузеву структуру економіки, з іншого – дозволила все-таки вистояти у винятково складних кризових умовах.

Водночас неефективне формування системи відносин, орієнтованих на необхідність дотримання балансу інтересів безлічі суб'єктів, привело до створення передумов для різкого посилення просторової диференціації темпів і умов соціально-економічного розвитку, що зажадало розробки концептуально нових підходів до рішення неминуче виникаючих проблем узгодження інтересів адміністративно-територіальних і галузевих структур різного рівня, з одного боку, і держави – з іншого.

Другий етап формування концепції російської регіональної політики (з середини до кінця 1990-х рр.) мав головною метою «вирівнювання» рівня соціально-економічного розвитку регіонів як один з принципів федералізму, спрямований на забезпечення всім громадянам рівного права на доступ до основних благ та послугам незалежно від місця їх проживання. Водночас відбувалося розширення самостійності територіальних органів влади, хоча кінцеві результати реалізованих заходів значною мірою визначалися збереженням і розвитком ролі Центру, виступаючого гарантом дотримання прав як населення окремих територіальних утворень, так і суспільства загалом.

У цих умовах зменшення територіальних диспропорцій було можливим тільки шляхом формування та реалізації комплексної високоефективної державної політики, всіляко враховує інтереси територіально-адміністративних утворень різного рівня і різної галузевої спеціалізації. Однак на практиці таку політику поки сформувати не вдалося. Водночас у цей період в країні була втрачена майже половина обсягу промислового виробництва, що не відновилося й досі. Економічне зростання забезпечувався переважно у сфері оптової і роздрібною торгівлі, будівництва, зв'язку, ріелтерських, фінансових та інших послуг, тобто нарощування ВВП йшло не на користь нарощування виробничих сил реального сектору економіки.

Інтеграція Росії в систему міжнародного поділу праці посилила міжрегіональні соціально-економічні контрасти: у привілейоване становище потрапили сировинні регіони з високим експортним потенціалом, ускладнилася ситуація в регіонах, в яких сконцентровані підприємства соціально орієнтованого сектору (наприклад, легкої промисловості), що не витримують конкуренції з виготовлювачами імпортової продукції.

У кінці 1990-х – початку 2000-х років державна політика регіонального розвитку, заснована на цілях і принципах попереднього етапу розвитку країни, себе фактично вичерпала, а успадкована Росією від Радянського Союзу регіональна організація вступила в період масштабної перебудови.

На третьому етапі формування концепції російської регіональної політики (2000–2005 рр.) практика «вирівнювання» поєднувалася з енергійним посиленням владної вертикалі і підвищенням залежності регіонів від центру. Саме тоді була прийнята цільова програма «Скорочення відмінностей у соціально-економічному розвитку регіонів РФ»¹¹.

Спочатку 2000-х рр. висловлювалися пропозиції про необхідність структурних перетворень російської економіки, а в другій половині 2000-х рр. стала активно обговорюватись необхідність її модернізації. Всі пропозиції виходили з необхідності зміни економічної структури за різного стану господарства, коли багато виробництв загублені і не можуть бути відновлені зовсім або в обмежені терміни, оскільки нічого не було зроблено для поліпшення економічної та промислової структури економіки.

У цей період активно здійснювалося укріплення вертикалі державної влади, що виразилося, зокрема, у реформі Ради Федерації і формуванні Державної Ради; впорядкування розмежування предметів ведення і повноважень федеральних органів державної влади, органів державної влади суб'єктів Федерації органів місцевого самоврядування і приведення у відповідність федерального, регіонального та місцевого

¹¹ Постанова Уряду РФ від 11 жовтня 2001 р. № 717 «Про федеральну цільову програму «Скорочення відмінностей у соціально-економічному розвитку регіонів Російської Федерації (2002–2010 роки і до 2015 року)» (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://base.garant.ru/183843/#ixzz3i76PR9ko>.

законодавств; освіті федеральних округів і введення інституту повноважних представників Президента РФ у федеральних округах; розвитку законодавства¹²; реформуванні бюджетних відносин.

З урахуванням проведених змін, а також завдяки поліпшенню економічної ситуації вдалося значною мірою зміцнити єдиний правовий і економічний простір Росії. Федеральний Центр зміг акумулювати ресурси не тільки для вирішення загальнофедеральних проблем, але певною мірою і для стабілізації соціально-економічної ситуації в регіонах¹³.

Водночас до середини 2000-х років у системі державного регулювання територіального розвитку виникли такі насторожуючі тенденції¹⁴:

1. Фактичне «заморожування» сильної державної регіональної політики, в тому числі, орієнтованої на скорочення небаченої в світі диференціації російських регіонів за рівнями розвитку (відмінності за макропоказниками між суб'єктами Федерації досягають декількох десятків разів!). Було ліквідовано федеральне відомство, відповідальне за регіональну політику, і ці функції передані в Міністерство економічного розвитку і торгівлі, де вони явно не належать до пріоритетних.

2. Залишаються приклади надання федеральної підтримки регіонам (наприклад, через Фонд регіонального розвитку та Федеральні цільові програми) за політичними уподобаннями, коли деякі республіки в складі Російської Федерації отримують з цих фондів «безпроцентні і безповоротні кредити».

3. Чітко визначилися тенденції перерозподілу функцій контролю за природними ресурсами на користь федерального Центру.

4. Гармонізація федерального і регіонального законодавства була проведена в односторонньому порядку і використовувався такий постулат: всі федеральні закони правильні і досконалі, регіональні (у разі їх невідповідності федеральним) – повинні бути скоректовані або не мають право на існування. Акцент був зроблений на уніфікацію законотворчості, що призвело до великомасштабного спорудження на правовому полі російського федералізму «вулиці з одностороннім рухом». Інакше кажучи, цей процес не супроводжувався одночасним коректуванням федерального законодавства з урахуванням корисного досвіду розробки і прийняття законів, накопиченого в ряді суб'єктів Федерації і довели на практиці свою працездатність і ефективність.

Одним з негативних підсумків цього етапу стало подальше наростання міжрегіональних диспропорцій, оскільки впливи економічних реформ на регіони виявилися доволі різними. Сформовані принципи федеральної підтримки регіонів, широка практика державного протекціонізму шляхом масштабної фінансової допомоги слаборозвиненим республікам породили небезпечну ситуацію, за якої заохочується утриманство регіонів, формується залежна дотаційна економіка, представлена переважно сектором бюджетних послуг, зростає корупційний перерозподіл бюджетних коштів.

Все це привело до необхідності формування спеціальної державної регіональної політики, яка охарактеризувалась переходом на нову модель, орієнтовану на цілі і завдання регіонального стратегічного планування й управління.

Четвертий етап формування концепції російської регіональної політики (2005 р. – наш час) характеризується, зокрема, відмовою від практики механічного підтягування проблемних територій до рівня «Передовиків». У червні 2005 р. Міністерство регіонального розвитку Росії представило Уряду країни «Концепцію стратегії соціально-економічного розвитку регіонів Росії до 2020 року», в якій наголос робиться на диференційоване розвиток регіонів, фактичне закріплення їх ролі в економіці Росії і територіальній структурі господарства.

Основною метою «Концепції стратегії соціально-економічного розвитку регіонів Росії до 2020 року»¹⁵ стало забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку суб'єктів РФ і муніципальних утворень. У зв'язку з тим, що в країні посилюється тенденція зростання дисбалансу у розвитку регіонів (за обсягом ВРП на душу населення мінімальне і максимальне значення в суб'єктах розрізнялося в 2004 р. в 73 рази, в 2006 р. – в 117 разів, за рівнем безробіття: в 2004 р. в 48 разів, у 2006 р. – в 78 разів), однією з

¹² Федеральні закони «Про внесення змін і доповнень до Федерального закону «Про загальні принципи організації законодавчих (представницьких) органів державної влади суб'єктів Російської Федерації» і «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації».

¹³ Селиверстов В. Е. Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы / В. Е. Селиверстов ; отв. ред. В. В. Кулешов. – Новосибирск : Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2010. – 495 с.; Селиверстов В. Современные тенденции федерализма и региональной политики в России в условиях укрепления вертикали власти / В. Селиверстов // Казанский федералист. – 2004. – № 2 (10).

¹⁴ Там само; Зубаревич Н. В. Региональное развитие и региональная политика в России / Н. В. Зубаревич // ЭКО. – 2014. – № 4. – С. 7–27; Кузнецова О. В. Проблемы оценки федеральной инвестиционной политики как фактора регионального развития / О. В. Кузнецова // Региональные исследования. – 2014. – № 4. – С. 125–133.

¹⁵ Концепция социально-экономического развития России до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.prowtown.ru/information/doc/7272.html>.

головних цілей Концепції є створення максимально сприятливих умов для розвитку регіональних економік, причому з урахуванням економічної спеціалізації того чи іншого суб'єкта.

Подальший розвиток регіональної політики передбачає в якості однією з головних цілей перехід від сировинної моделі розвитку економіки до інноваційно-орієнтованої. У «Стратегії розвитку Росії до 2020 року» в цьому зв'язку зазначено: «Росія ставить перед собою амбітні, але досяжні цілі довгострокового розвитку – забезпечення високого рівня добробуту населення, закріплення геополітичної ролі країни як одного з глобальних лідерів, що визначають світову політичну повістку дня. Єдиним можливим способом досягнення цієї мети являється перехід економіки на інноваційну соціально-орієнтовану модель розвитку»¹⁶.

Загалом відносини між центром і регіонами в Росії за роки її існування як суверенної держави зазнавали найсильніші трансформації: від анархічної децентралізації 1990-х років до надцентралізація управління і бюджетної системи в 2000-х, надцентралізація податкових доходів і зростання масштабів міжбюджетного перерозподілу. Свою лепту у формування відносин між державою і регіонами внесла фінансово-економічна криза 2008–2009 рр., від наслідків якої економіка переважно відновилася протягом 2010–2012 рр. завдяки високим цінам на нафту. Однак з 2013 р. темпи економічного зростання почали знижуватися: в 2013 р. приріст ВВП знизився на 4% порівняно з 2012 р. Основними причинами було зниження темпів зростання інвестицій; скорочення оновлення основних виробничих фондів, що почалося в умовах економічної кризи; зростання відпливу капіталу з країни і, відповідно, зменшення коштів на фінансування економічного зростання.

Важливою умовою забезпечення проведених перетворень у системі управління регіоном є формування ефективного фінансового механізму управління регіональною економікою. Еволюція територіального розвитку супроводжувалася і розвитком фінансового механізму управління регіонами, для формування якого було потрібно насамперед вдосконалення фінансової та регіональної політики в їх взаємозв'язку для стимулювання розвитку регіональної економіки, в тому числі активізації та забезпечення збалансованого розвитку інвестиційної, інноваційної та зовнішньоекономічної діяльності, а також вдосконалення бюджетно-податкових та митно-тарифних механізмів для стимулювання та підтримки розвитку територій.

23.3. Фінансовий механізм управління російськими регіонами

Фінансовий механізм управління регіонами – це цілісна система елементів і ланок, для яких характерні особливі форми, методи і інструменти формування та використання регіональних грошових фондів, що забезпечує повноцінне функціонування регіональної фінансової системи і реалізацію регіональної фінансової політики. Фінансова система регіону включає кошти бюджетів різних рівнів, що надходять у цей регіон, кошти підприємств та організацій різних форм власності, фінансово-кредитних установ, населення, а також іноземний капітал.

Підприємства та організації, що функціонують на території регіону, спрямовують свої кошти на вдосконалення виробництва, на соціальний розвиток, забезпечують доходи своїм працівникам. Крім того, вони здійснюють платежі в бюджет і позабюджетні фонди. Деякі (особливо великі) підприємства та організації здійснюють благодійні та інші витрати.

Засоби фінансово-кредитних установ включають ресурси фінансово-інвестиційних компаній, що функціонують на території; кошти банківської системи; страхових організацій; суб'єктів фондових операцій. Ці ресурси, нарівні з іноземним капіталом, можуть пре-доставлятися на комерційній основі підприємствам і населенню регіону, вкладатися в розвиток інфраструктури та соціальної сфери, тим самим збільшуючи регіональний фінансовий потенціал.

Грошові кошти населення на території регіону спрямовуються на споживчі витрати, обов'язкові платежі і внески, а також збереження, які можуть здійснюватися шляхом вкладів у банках, цінних паперах, купівлі валюти, а також готівки, що залишається на руках.

Фінансове становище регіону є результатом як загальних фінансово-економічних умов країни, так і економічного стану всієї сукупності суб'єктів господарювання на його території. Значною мірою стан фінансової системи регіону визначається також законодавством, насамперед бюджетним та податковим. Крім того, фінансовий потенціал регіону суттєво залежить від здатності регіональної влади реалізовувати свої права. Нарешті, регіональні фінанси залежать від стану системи міжбюджетних відносин, яка

¹⁶ Концепція соціально-економічного розвитку Росії до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.prtown.ru/information/doc/7272.html>.

відображає характер взаємодії федерального центру і регіонів та, відповідно, помітно впливає на основні показники, що характеризують рівень соціально-економічного розвитку регіонів.

Серед джерел фінансового забезпечення регіону найважливіше значення належить ресурсам бюджету. Бюджетна політика є не тільки необхідним фінансовим важелем управління на всіх рівнях влади, а й обов'язковою умовою формування єдиного економічного простору, подолання надмірних відмінностей у рівні соціально-економічного розвитку регіонів і муніципальних утворень. Бюджетна система є базовим елементом фінансової системи держави, оскільки інші її елементи (банківська, податкова, страхова, фондова підсистеми) можуть функціонувати тільки за наявності держави. Оскільки в бюджетну систему входять всі бюджет утримувачі країни, вона є «цементуючою» для інших: як галузевих, так і територіальних підсистем, а отже, це – державотворча система.

Економічна стабілізація в країні значною мірою залежить від створення оптимального механізму міжбюджетних відносин, забезпечення дійсного поєднання інтересів на всіх рівнях бюджетної системи, досягнення справжнього фінансового рівноправ'я всіх органів влади. Як показує світовий досвід, створення такого механізму – виключно складне завдання. Реформування бюджетної системи загалом і одного з її головних елементів – міжбюджетних відносин – є найважливішою складовою частиною впроваджуваних у Росії соціально-економічних перетворень. Можна виокремити актуальні проблеми, пошук шляхів вирішення яких зображує становлення й розвиток російської моделі міжбюджетних відносин.

Для початкового етапу такого становлення (1991–1993 рр.) Була характерна децентралізація бюджетної системи, в результаті частка регіональних і місцевих бюджетів у доходах консолідованого бюджету зросла з 40 до 50–55%. На цьому етапі було покладено початок законодавчого забезпечення міжбюджетних відносин (закони «Про основи бюджетного устрою і бюджетного процесу», «Про основи податкової системи», «Про бюджетні права суб'єктів Федерації»). Однак міжбюджетні відносини формувалися значною мірою під впливом політичних факторів, лобіювання та узгоджень між центром і окремими регіонами. Стала очевидною необхідність їх реформування.

Перший крок у цьому напрямку був зроблений в кінці 1993 – початку 1994 рр. і передбачав розширення податкових прав регіональної і місцевої влади, введення єдиних нормативів відрахувань від основних федеральних податків до бюджетів суб'єктів Федерації. З 1994 р. почав складатися механізм надання фінансової допомоги регіональним бюджетам через виділення Фондом фінансової підтримки регіонам (ФФПР), кошти якого розподілялися між суб'єктами Федерації. Для цієї мети були запропоновані спеціальні формалізовані процедури, в яких критеріями розподілу були показники податкових доходів і витрат регіональних бюджетів на душу населення.

Поряд із зазначеними процесами йшло перерозподіл видатків на користь бюджетів територій, причому без необхідного фінансового забезпечення (насамперед витрат у соціальній сфері та на ЖКГ). У результаті склалася така система міжбюджетних відносин, яка хоча і відповідала основним принципам бюджетного федералізму, однак не ґрунтувалася на цілісній правовій базі й практично ігнорувала місцеві бюджети – основу будь-якої бюджетної системи. Це призвело до заглиблення кризи міжбюджетних відносин.

У 1996–1998 рр. почалося реформування місцевих фінансів (закон «Про фінансові основи місцевого самоврядування в РФ»), були прийняті бюджетний кодекс і загальна частина Податкового кодексу. Однак зазначені законодавчі акти виявилися багато в чому недосконалі, і ряд їх положень вимагав суттєвого уточнення. Бюджетні відносини були джерелом постійної напруженості у взаємовідносинах влади різних рівнів, зросла незбалансованість регіональних та місцевих бюджетів, що могло бути загрозою стабільності економіки і бюджетної системи країни. Тому було прийнято заходи, що обмежують можливості залучення позикових коштів субфедеральними органами влади.

У 1998 р. Урядом РФ була розроблена і схвалена Концепція реформування міжбюджетних відносин у РФ в 1999–2001 рр. Її основне завдання у формуванні нового механізму фінансової підтримки суб'єктів Федерації. Відповідно до цього в 1999–2001 рр. був значно реформований ФФПР, впроваджена нова методика розподілу трансфертів, спрямована на вирівнювання бюджетної забезпеченості регіонів за одночасного створення стимулів для проведення на місцях більш ефективної бюджетної політики. Ця методика доповнювалася і коректувалася в 2004 і 2008 рр.

З 2001 р. в механізм фінансової підтримки суб'єктів Федерації введений новий елемент – Фонд компенсацій. На відміну від ФФПР, вирівнюючої загальної бюджетної забезпеченості він призначений для фінансування зобов'язань, покладених на бюджети регіонів федеральними законами. Субвенції та субсидії Фонду компенсацій підлягають розподіленню між усіма без винятку суб'єктами Федерації (незалежно від їх фінансової забезпеченості). Крім того, у складі федерального бюджету створені Фонд

регіонального розвитку (з метою підтримки інвестицій у суспільну інфраструктуру) і Фонд розвитку регіональних фінансів (для підтримки на конкурсній основі бюджетних реформ).

Стійкість міжбюджетних відносин багато в чому залежить від укріплення власної доходної бази бюджетів усіх рівнів. Характерною рисою бюджетної системи Росії кінця дев'яностих років стала централізація ресурсів на федеральному рівні за рахунок суб'єктів РФ. Це негативно позначилося на стані територіальних бюджетів. Для вирішення проблем зміцнення власної доходної бази територіальних бюджетів була прийнята «Програма розвитку бюджетного федералізму в Росії на період до 2005 р.». Головною метою програми було забезпечення реальної податково-бюджетної самостійності та відповідальності регіональних і місцевих органів влади.

Однак Програма не передбачала суттєвих зрушень у розподіленні ресурсів між рівнями бюджетної системи. Основна вимога полягала в забезпеченні відповідності пропорцій поділу бюджетних доходів за вертикального і горизонтального бюджетного вирівнювання розподілу бюджетних зобов'язань. Загалом основна ідея Програми полягала в концентрації податкових доходів на федеральному рівні та фінансування за їх рахунок, насамперед витрат на обслуговування державного боргу. Тягар соціальних витрат у суб'єктах РФ постійно збільшується за зниження їх податкового потенціалу. Таким чином, найбільш нагальна проблема міжбюджетних відносин, пов'язана з нераціональним розщепленням федеральних податків, за якого абсолютна більшість суб'єктів РФ є або роблять потребу фінансової підтримки, так і залишається відкритою.

Розглядаючи проведення бюджетної реформи на субфедеральному рівні, важливо відзначити, що найбільш значущі реальні доходи Федеральний центр розподіляє на свою користь, строго регламентуючи обмежені власні податкові джерела суб'єктів Федерації. Одночасно суттєво збільшується кількість фінансових фондів по лінії «регіон – муніципальні освіти»: замість єдиного Фонду фінансовою підтримки муніципальних утворень створені регіональний Фонд фінансової підтримки поселень, регіональний Фонд фінансової підтримки муніципальних районів (міських округів), регіональний Фонд компенсацій, Фонд муніципального розвитку суб'єкта РФ, регіональний Фонд співфінансування соціальних витрат, районний Фонд фінансової підтримки поселень та ін.

Таким чином, кінцевою метою намічених і послідовно втілених в життя перетворень у бюджетній сфері стає закінчення переходу до централізованої, жорстко керованої з центру моделі унітарного бюджетного устрою країни, в якій регіональні та місцеві бюджети займають підлегле становище.

У 2006–2008 рр. вдосконалення міжбюджетних відносин проходило в рамках реалізації Концепції підвищення ефективності міжбюджетних відносин та якості управління державними і муніципальними фінансами в РФ. Вона не передбачала кардинальних змін у системі міжбюджетних відносин і була розрахована на підвищення ефективності діючої системи та якості управління регіональними бюджетами, на включення відповідних стимулюючих механізмів. Концепція, крім того, ставила метою зміцнити фінансову самостійність регіонів, поліпшити управління фінансами, створити стимули для збільшення доходів, а також забезпечити дотримання принципу гласності під час формування регіональних і місцевих бюджетів. Її перевага в тому, що особливу увагу звернено на необхідність вжиття заходів, спрямованих на стимулювання скорочення дотацій територіальних бюджетів. У 2007 р. був прийнятий перший трирічний бюджет (на 2008–2010 рр.), у Бюджетному кодексі була відображена нова бюджетна класифікація, витратні зобов'язання і види бюджетних асигнацій, порядок здійснення бюджетного процесу, визначені учасники бюджетного процесу. Федеральними законами, нормативно-правовими актами суб'єктів РФ і органів місцевого самоврядування витратні обов'язки були розділені на діючі і прийняті, на публічні, що приймаються законодавчими актами прямої дії, і цивільно-правові, прийняті іншими нормативно-правовими актами та міждержавними договорами в межах лімітів бюджетних зобов'язань.

Подальшим розвитком бюджетної реформи стала Програма підвищення ефективності бюджетних витрат на період до 2012 р., прийнята в 2010 р. Було заплановано: перехід до програмної структури бюджетів, оптимізація функцій державного управління; підвищення ефективності надання державних і муніципальних послуг; розвиток системи державного та муніципального фінансового контролю; формування комплексної федеральної контрактної системи; реформування системи бюджетних платежів; розвиток інформаційної системи управління державними фінансами.

Державні програми об'єднують всі інструменти політики з досягнення мети, складаються з підпрограм, можуть включати федеральні цільові програми. Державна програма реалізується відповідальним міністерством, яке може залучати до її реалізації співвиконавців, які відповідають за свої підпрограми. Всі державні програми РФ і суб'єктів РФ, а також муніципальні програми погоджуються один з одним в єдиний комплекс.

Таким чином, складається ситуація, за якої для більшості регіонів РФ, особливо для тих, що не перебувають у глибокій дотаційній залежності від федерального центру, вирішальний фронт фінансових відносин з федеральним центром зміщується від отримання міжбюджетних трансфертів до забезпечення належної участі регіону в програмах і проектах, співфінансованих федеральним центром. Відповідно, і стимулюючий ефект міжбюджетних відносин також все більш є пов'язаний не з умовами отримання дотацій, а з активною участю регіону в названих програмах і проектах.

Йдеться про програми розвитку регіональної інфраструктури, кластеризації промислового виробництва, підтримки інформатизації, малого та середнього інноваційного підприємництва, розвитку матеріальної бази сфери соціального обслуговування населення, підтримки ОЕЗ, наукоградів і т.п. Розподіл цих коштів на конкурсній основі повинно надавати системний стимулюючий вплив, спонукає регіони не тільки до ефективного управління бюджетним процесом, а й до якісних змін у поліпшенні інвестиційного клімату, в системі проектуванні, управління та фінансування, у розвитку практики державно-приватного партнерства і т. д.

Оцінюючи результати перетворення бюджетної сфери в Росії за останні роки, можна відзначити, що спочатку суб'єктам Федерації надавалася широка свобода бюджетно-податкових повноважень в управлінні бюджетними доходами на субрегіональному рівні, хоча і під суворим контролем з боку федерального Центру. Проте надалі і до сьогодні спостерігається послідовне посилення політики централізації повноважень, що відображається в зміні бюджетно-податкового законодавства. У результаті цього територіальні бюджети позбулися значної частини податкових джерел, а регулювання взаємодії регіональних і місцевих органів влади звелось до використання трансфертного механізму. Однак для сталого розвитку територій потрібно наділення регіональних і місцевих органів влади ефективними важелями управління і насамперед розширення їхніх податкових повноважень. Посиленню зацікавленості регіональних і місцевих органів влади у підвищенні збирання податків і розвитку економіки муніципальних утворень може сприяти формування ефективного механізму регіонального та місцевого оподаткування. Всі перераховані проблеми стають особливо актуальними з огляду на нові завдання розвитку економіки як Росії загалом, так і її регіонів.

23.4. Напрями регіонального розвитку Росії

На сучасну економічну ситуацію країни суттєво впливають потужний зовнішньоекономічний тиск; значне зниження світових цін на основні складові російського експорту; обмеження зовнішніх запозичень і насамперед скорочення «довгих» грошей; вплив і втеча капіталу; наслідки економічної кризи та інші фактори. Все це помітно відображається на темпах економічного зростання, показниках інфляції, обсягах інвестицій, стан валютного ринку, рівні безробіття, рівні життя населення і т.д.

У сформованих умовах в рамках антикризових заходів Уряду РФ і прийнятих на їх основі антикризових планів в багатьох суб'єктах Федерації вже реалізуються заходи щодо забезпечення соціальної стабільності, підтримки промисловості, аграрного сектору, малого та середнього бізнесу, банківської сфери, ринку зайнятості. На федеральному рівні для цього виділено значні кошти – понад 2 трлн. руб., що становить майже 15% від усіх видатків бюджету в 2015 р.

Труднощі, з якими зіткнулася Росія, дають їй унікальний шанс переходу до нової моделі зростання економіки, розробки та впровадження інноваційної стратегії і перспективної інвестиційної політики соціально-економічного розвитку регіонів, реалізації стратегічних цілей диверсифікації виробництва і якісних змін структури економіки, переходу від деіндустріалізації до реіндустріалізації економіки.

Уряд РФ визначив два найважливіші пріоритети довгострокового соціально-економічного розвитку – створення інноваційної економіки і розвиток людського капіталу, включаючи підвищення якості життя населення. Одним з найважливіших шляхів досягнення цих цілей має бути реіндустріалізація економіки, що розуміється як державна політика щодо прискорення технологічного розвитку економіки, встановленню і модернізації діючих виробництв на базі принципово нових технологій, створенню нових високотехнологічних галузей.

Реалізація інноваційного, соціально орієнтованого сценарію регіонального розвитку вимагає вироблення нової промислової політики¹⁷.

За роки реформ і перетворень у Росії була значно підірвана вітчизняна промисловість, особливо обробна. Так, обробний сектор російської промисловості, стан якого визначається рівнем розвитку машинобудування, сьогодні характеризується глибоким спадом виробництва: за підсумками 2012 р. обсяг

¹⁷ Державна програма Російської Федерації «Розвиток промисловості і підвищення її конкурентоспроможності на період до 2020 року». – М. : Мінпромторг Росії, 2013.

випуску машинобудівної продукції склав трохи більше половини від рівня 1991 р., а до 2015 р., згідно з прогнозом Мінекономрозвитку Росії, не перевищить двох третин від обсягу 1991 р.¹⁸.

Реіндустріалізація передбачає одночасне рішення масштабних завдань за кількома взаємозалежних напрямках¹⁹:

1) відновлення або модернізація виробничих потужностей, втрачених або застарілих у процесі деіндустріалізації;

2) реалізація програм і проектів інноваційної індустріалізації;

3) перехід на стадію нового індустріального розвитку з урахуванням особливостей і технологічних викликів індустрії прийдешніх десятиліть.

Серед технологічних викликів найважливішими є такі:

- зростаючі темпи створення нових технологій, що підвищують продуктивність праці і здешевлюють виробництво;
- зниження в промисловості частки трудовитрат на виробництво нових виробів за зростання частки витрат на їх розробку;
- посилення «індивідуалізації» виробництва, зниження його серійності;
- підвищення рівня складності виробництва, застосовуваних технологій і виробів, що випускаються;
- прискорюється інтелектуалізація і роботизація виробництва;
- посилення тенденцій «фізичного» зближення розробника і виробника, скорочення часу на впровадження нових виробів;
- перманентне підвищення темпів трансферу технологій, рутинізація процесу трансферу технологій;
- зростаюча інтенсифікація інтеграційних процесів у промисловості, розвиток нових форм інтеграції та індустріальних структур (кластерів і т. п.)²⁰.

Найважливішою складовою частиною економічної політики повинна стати промислова політика, оскільки промисловість в Росії – головна галузь, значною мірою формує валовий внутрішній продукт (порядку 30% його обсягу) і визначальна рівень економічного розвитку країни. Значимість промисловості – ще й у тому, що саме тут зосереджені найбільші можливості підйому економіки у разі технологічного оновлення та переходу до високоефективної і прогресивної структури виробництва у цій основній сфері народного господарства. Мова йде про великі технічні прориви на основі реіндустріалізації, тому промислова політика набуває принципово нового змісту²¹.

Значущим елементом промислової політики в усіх регіонах має стати розвиток індустріальних парків і промислових кластерів. Особливе значення у зв'язку з цим набуває інноваційний напрямок державної регіональної політики, формування зон прискореного розвитку на базі нових технологій (індустріальних парків, технопарків і кластерів). На сьогодні в країні діє близько 50 індустріальних парків, приблизно стільки ж знаходиться на стадії будівництва. Для них утворень вводяться нові механізми підтримки, що дають змогу інтенсивно розвивати цей важливий інструмент реалізації промислової політики. Зокрема,

¹⁸ Бодрунов С. Д. Возможности и проблемы реиндустриализации / С. Д. Бодрунов // Современное экономическое и социальное развитие: проблемы и перспективы. Вып. XVI : сб. науч. труд. [под ред. Бодрунова С. Д.]. – СПб. : ИНИР, 2012–2013. – С. 59–71; Бодрунов С. Д. Российская трагедия – деиндустриализация отечественной экономики / С. Д. Бодрунов. – СПб. : Институт нового индустриального развития (ИНИР), 2013; Бодрунов С. Д. Что делать? Императивы, возможности и проблемы реиндустриализации / С. Д. Бодрунов // Сборник материалов Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания РФ на тему «Реиндустриализация: возможности и ограничения». – М. : Совет Федерации, 2013. – С. 14–25.

¹⁹ Бодрунов С. Д. Что делать? Императивы, возможности и проблемы реиндустриализации / С. Д. Бодрунов // Сборник материалов Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания РФ на тему «Реиндустриализация: возможности и ограничения». – М. : Совет Федерации, 2013. – С. 14–25; Сухарев О. С. Реиндустриализация экономики России и технологическое развитие [Электронный ресурс] / О. С. Сухарев // Национальные интересы: приоритеты и безопасность». – 2014. – № 10 (247). – С. 2–16. – Режим доступа : [http://me-forum.ru/media/events/plenarnaya-diskussiya-iv/](http://www.fin-izdat.ru/search/?q=сухарево.с; Сухарев О. С. России нужна новая модель экономического роста [Электронный ресурс] / О. С. Сухарев. – Режим доступа : <a href=); Реиндустриализация экономики России в условиях новых угроз / под ред. С. Д. Валентея. – Вып. 2. – М. : ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2015. – 72 с.; Валентей С. Реиндустриализация экономики России или продолжение либерального курса? / С. Валентей // Федерализм. – 2015. – № 3; Глазьев С. Ю. Возможен ли технологический, инновационный рывок в условиях санкций? [Электронный ресурс] / С. Ю. Глазьев. – Режим доступа : <http://rusrand.ru/dev/natsionalnaya-ideya-rossii/>.

²⁰ Бодрунов С. Д. Что делать? Императивы, возможности и проблемы реиндустриализации / С. Д. Бодрунов // Сборник материалов Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания РФ на тему «Реиндустриализация: возможности и ограничения». – М. : Совет Федерации, 2013. – С. 14–25.

²¹ Реиндустриализация экономики России в условиях новых угроз / под ред. С. Д. Валентея. – Вып. 2. – М. : ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2015. – 72 с.; Глазьев С. Ю. Возможен ли технологический, инновационный рывок в условиях санкций? [Электронный ресурс] / С. Ю. Глазьев. – Режим доступа : <http://rusrand.ru/dev/natsionalnaya-ideya-rossii/>; Аганбегян А. Г. Ресурсная экономика. Устойчивость экономического роста в России / А. Г. Аганбегян // ЭКО. – 2012. – № 6; Аганбегян А. Г. Стратегическая задача России – ускорение социально-экономического развития / А. Г. Аганбегян // Экономические стратегии. – 2013. – № 7–8.

резидентам індустріальних парків надається підготовлена інфраструктура, а також пакет додаткових стимулів, у тому числі податкових пільг, гарантій за кредитами, субсидій, зовнішньоторгових стимулів.

Водночас зростає значимість кластерного підходу. Його використання дозволяє концентрувати зусилля на заповненні конкретних технологічних ніш, посилювати конкурентоспроможність, а також знижувати сукупні витрати. Кластерний підхід є на сьогодні одним з головних елементів стратегій соціально-економічного розвитку суб'єктів РФ. Він дає змогу, зокрема, стимулювати розвиток малих і середніх підприємств, що володіють такими важливими перевагами, як: 1) можливість диверсифікації виробничої структури регіону (тим самим підвищується стійкість розвитку його економіки, знімається безробіття і т. д.); 2) вища гнучкість з точки зору врахування фактора інновацій, впровадження наукоємних технологій; 3) можливість більш ефективно і з меншими витратами вирішувати екологічні проблеми; 4) звільнення великих фірм від необхідності вирішення дрібних проблем; 5) вищі темпи зростання; 6) їх легше забезпечити на місці всім необхідним – землею, сировиною, електроенергією, водою, трудовими ресурсами, послугами об'єктів інфраструктури тощо, завдяки чому підприємства малого і середнього бізнесу краще вписуються у сформовану структуру господарства будь-якого регіону. При цьому виробничі кластери розглядаються як один з найважливіших інструментів мобілізації ресурсів у регіонах для динамічного економічного зростання, підвищення конкурентоспроможності та диверсифікації регіональної економіки.

Загалом рішення численних фундаментальних проблем сучасної російської економіки вимагає прискорення соціально-економічного розвитку. На думку академіка А. Г. Аганбегяна²², для прискорення соціально-економічного розвитку Росії потрібна докорінна перебудова структури економіки, що охоплює такі головні заходи.

1. Технологічна модернізація народного господарства, перехід від відсталого матеріально-технічної бази до використання сучасних технологій, передових поколінь нової техніки.

2. Корінна модернізація структури народного господарства, що включає в себе значне підвищення у складі ВВП частки готової продукції з високою доданою вартістю за подвоєння і потроєння питомої ваги високотехнологічних, наукоємних та інноваційних виробництв. Відповідно, буде ліквідована визначальна залежність доходів економіки від нафтогазового та сировинного експорту.

3. Максимально швидкий розвиток сфери «економіка знань» – всієї системи НДДКР, освіти, інформаційних технологій, біотехнологій та охорони здоров'я. Частку цієї сфери у ВВП з 15% на сьогодні цільових перевірок згідно довести до 25% до 2020 р., а до 2025 р. – до 35% (у країнах Західної Європи ця частка становить 35%, а в США – 45%).

4. Ставка на великі народногосподарські галузі – локомотиви розвитку, темпи зростання виробництва в яких будуть у декілька разів перевищувати темпи розвитку народного господарства загалом, забезпечить його прискорений розвиток. Модернізаційні процеси в економіці і прискорений розвиток високотехнологічних галузей дадуть змогу підвищити конкурентоспроможність вітчизняної продукції і домогтися додаткового приросту випуску за рахунок імпортозаміщення.

Всі перераховані заходи здатні значно послабити ті сили, котрі сповільнюють розвиток економіки загалом і регіонів зокрема.

²² Аганбегян А. Г. Ресурсная экономика. Устойчивость экономического роста в России / А. Г. Аганбегян // ЭКО. – 2012. – № 6; Аганбегян А. Г. Стратегическая задача России – ускорение социально-экономического развития / А. Г. Аганбегян // Экономические стратегии. – 2013. – № 7–8.

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА В УМОВАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО УСТРОЮ І РОЗВИТОК РЕГІОНІВ СИБІРУ

24.1. Методологічні підходи до розробки регіональної політики

В економічних дослідженнях проблеми регіональної економічної політики розглядаються в різних аспектах: відносини між елементами середовища регіону, забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку регіону, узгодження інтересів держави і регіонів, комплексне вирішення проблем соціально-економічного розвитку регіонів на основі використання їх конкурентних переваг, сукупність регіональних аспектів різних видів політик, взаємодія інтеграції та самостійності регіонів у єдиному економічному просторі, нерівності в соціальному і економічному розвитку регіонів¹.

В економічній літературі щодо держав із федеральним устроєм розглядаються два рівні регіональної політики – федеральний і субфедеральний, які різняться між собою за об'єктом та суб'єктами регулювання, масштабами завдань, що вирішуються, методами і механізмами, які використовуються для залучення інвестиційних ресурсів. Регіональні органи влади виконують подвійну роль: як об'єкти федеральної регіональної політики (в частині управління соціально-економічним розвитком регіону загалом) і водночас як основні суб'єкти федеральної політики (в частині територіальної організації господарства і умов життєдіяльності населення регіону)².

В умовах Російської Федерації, яка характеризується значними територіями і просторовими особливостями, завдання забезпечення відносної рівномірності економічного простору країни вкрай актуальне. Зростання ролі регіонів з високою конкурентоспроможністю і сприятливим підприємницьким кліматом призводить до посилення міграції трудових ресурсів і фінансових потоків. У зв'язку з цим виникає проблема фінансово-економічної підтримки депресивних територій з метою недопущення виникнення соціальної напруженості та національно-етнічних конфліктів.

Методологічною основою управління економікою регіону є теорія регіонального відтворення³. Практична значимість відтворювального підходу до управління регіональною економікою полягає в можливості об'єктивного об'ясування розподілу повноважень між різними рівнями територіальної системи: федеральним, регіональним і муніципальним. Ці повноваження і функції управління мають визначитися сукупністю регіональних відтворювальних циклів, просторово локалізованих на території певного рангу. Критерій розподілу соціально-економічних функцій між різними рівнями територіальної системи – ступінь локалізації використання результатів управлінських функцій, що виконуються. Не масштаби і кількісні параметри соціально-економічного розвитку, а сукупність функцій має стати відмінною особливістю адміністративно-територіальних утворень різних рангів. Підхід до вирішення цієї проблеми з позиції теорії регіонального відтворення дає змогу конкретизувати відповідальність за вирішення соціально-економічних завдань на кожному рівні регіональної системи.

Таким чином, відтворювальний підхід означає насамперед необхідність виділення циклів, збалансованих на рівні регіону цього рангу. Сукупність цих циклів становить предмет управління і визначає його функції. В узагальненій формі функції управління, що здійснюються регіональними органами влади, можна охарактеризувати як створення системи, яка ефективно використовує конкурентні

¹ Bennett R. J. (ed.) *Environment and Planning*, Vol. 3, Chapter 1, «Reflections on «Government and Policy»» / R. J. Bennett (ed.). – London : Sage, 2012; Blair J. P. *Local Economic Development: Analysis, Practices, and Globalization* / J. P. Blair, M. C. Carroll. – London : Sage, 2008; Лексин В. Н. Региональная политика в контексте угроз и рисков стабильного функционирования государства / В. П. Лексин // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2013. – Т. 6, № 5. – С. 89–98.

² Селиверстов В. Е. Федерализм и региональная политика в современной России / В. Е. Селиверстов // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 1. – С. 251–264; Клисторин В. И. Федеративные отношения, региональная политика и проблема деформации экономического пространства России / В. И. Клисторин // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 3. – С. 79–95; Мельникова Л. В. О риторике региональной науки и региональной политики / Л. В. Мельникова // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 1. – С. 75–76.

³ Shniper R. I. *Economic Diagnostics and Forecasting of Regional Development* / R. I. Shniper, A. S. Novoselov (eds.). – Novosibirsk : IIEE, 1991.

переваги і ресурсний потенціал регіону. Можна сказати, що процес управління розвитком регіону – це формування таких пропорцій між різними елементами системи, які забезпечують її ефективний соціально-економічний розвиток. Різні регіональні формування становлять єдину територіальну систему держави, ланки якої відрізняються не лише масштабами і статусом, а й завданнями, що вирішуються, та механізмом управління.

Управління регіоном – це управління його функціональною складовою і розвитком. Природним є виникнення питання про зміст управління економічним і соціальним розвитком, оскільки економічні та соціальні процеси безпосередньо перетинаються тут у результаті прийняття рішень на всіх рівнях управління – державному, регіональному і на рівні господарських структур. До компетенції всіх рівнів влади належать функції зі створення сприятливого середовища життєдіяльності людей, збереження природної системи, а також створення адекватних загальноекономічних умов для діяльності підприємств та організацій. Соціально-економічні функції всіх рівнів територіальної системи полягають у створенні умов, що забезпечують відтворення та раціональне використання регіональних ресурсів, підтримання рівноваги економічної, природної та соціальної систем.

Регіональний відтворювальний процес – це постійна взаємодія між різними структурними елементами регіональної економіки (населенням, організаціями соціальної сфери, бізнес-структурами, регіональними органами управління), за якої кожна зі сторін керується своїми інтересами, які не завжди збігаються. Завдання органів управління регіональною системою полягає в розробці механізму регулювання внутрішньосистемних відносин, що забезпечує виникнення довготривалих стійких фінансово-економічних зв'язків, які базуються на певній збалансованості інтересів.

Для інтеграції цих інтересів необхідні, перш за все, механізм, що забезпечує взаємодію інтересів під час послідовної реалізації пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку регіону, економічна зацікавленість суб'єктів економіки регіону в досягненні поставлених цілей і вирішенні завдань на кожному етапі розвитку; моніторинг економічних відносин і нівелювання розбіжностей, що виникають між окремими суб'єктами регіональної економіки; умови, що забезпечують адаптацію до існуючої технології регіонального управління.

Дослідження базується на таких методологічних передумовах: 1) економіка регіону розглядається як система взаємодіючих суб'єктів (підприємств, об'єднань, організацій різних форм власності, приватних підприємств, що володіють широкими правами у виробництві та реалізації продукції; 2) суб'єкти можуть бути згруповані відповідно до видів їх діяльності у такі підсистеми: матеріальне виробництво, сфера обігу, фінансово-кредитна система, регіональні органи управління, населення; 3) регіональний відтворювальний процес здійснюється шляхом взаємодії суб'єктів у сферах виробництва, розподілу, обміну та споживання; 4) за попередній період між суб'єктами сформувалися стійкі виробничо-технологічні, соціально-економічні та організаційно-управлінські зв'язки (вертикальні та горизонтальні), які характеризуються значною інерційною силою; 5) в період ринкових відносин разом зі зміною відносин власності, структури управління, сфери господарських взаємовідносин змінюється система вертикальних і горизонтальних зв'язків, виникають нові відносини, трансформуються економічні інтереси, стимули і мотивації суб'єктів.

Зростаюча увага до питань регіональної політики визначається багатьма обставинами. Основними з них є такі: 1) державна економічна стратегія, відірвана від проблем розвитку регіонів, стає нежиттєздатною, на що вказує падіння економічного зростання, яке триває, незважаючи на доволі високі ціни на енергетичні ресурси на світовому ринку; 2) суперечливість державної економічної політики, яка виявляється в тому, що декларовані пріоритети мають мало спільного з вкрай дорогими інвестиційними проектами, витрати на реалізацію яких несумісні з мізерно малим їх впливом на розвиток економіки територій втілення проектів; 3) зростаюча диференціація рівнів соціально-економічного розвитку регіонів. Чим довше триватиме ця тенденція, чим далі значна частина регіонів буде занурюватися в депресію, тим складнішим і дорожчим буде їхній вихід із кризи. Серйозність економічних і соціальних наслідків цієї ситуації не викликає сумнівів.

Кожен суб'єкт Федерації характеризується значними просторовими особливостями, які впливають на форми вияву тих чи інших закономірностей економічного зростання та можливості внутрішньорегіональної взаємодії. У зв'язку з цим виникла необхідність у дослідженні проблем субфедеральної політики з метою підвищення рівня соціально-економічного розвитку регіонів і муніципальних формувань. Це потребує наукового обґрунтування пріоритетів просторового соціально-економічного розвитку в умовах посилення міжрегіональної конкуренції, переходу до нової системи управління, переорієнтації на інноваційну спрямованість економіки та активізації підприємницької діяльності.

У структурі регіональної політики суб'єктів Російської Федерації виділяють такі підсистеми: 1) регіональна економічна політика, спрямована на підвищення конкурентоспроможності регіону,

підтримку і розвиток реального сектору економіки, формування регіональної інфраструктури, ефективне використання державної власності; 2) регіональна інноваційна політика, націлена на створення сприятливих умов і стимулів для інноваційної діяльності в регіоні, розвиток регіональної інноваційної інфраструктури, формування територій інноваційного розвитку, створення інноваційних кластерів та мереж; 3) регіональна соціальна політика, спрямована на досягнення високого рівня життя, гармонізацію відмінностей у рівні грошових доходів населення, створення однакових життєвих можливостей для всіх громадян, незалежно від місця проживання, забезпечення права вільного вибору місця проживання і трудової діяльності, вирішення проблем безробіття та створення нових робочих місць, розвиток соціальної інфраструктури, регулювання міжнародної міграції населення, відродження сіл і малих міст, запобігання гострим соціальним конфліктам; 4) регіональна інвестиційна політика, що передбачає створення сприятливого економічного клімату для залучення вітчизняних та іноземних інвестицій у регіоні, стимулювання інвестиційних програм будівництва пріоритетних об'єктів, забезпечення державних гарантій; 5) регіональна конкурентна політика, спрямована на стимулювання конкуренції, забезпечення свободи підприємницької діяльності, подолання адміністративних бар'єрів, попередження монополістичної діяльності, державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у регіоні; 6) регіональна фінансово-бюджетна політика, спрямована на ефективний розподіл і перерозподіл фінансових ресурсів між регіонами та муніципальними утвореннями; 7) регіональна екологічна політика, що включає реалізацію заходів з підтримки необхідного рівня екологічної безпеки в регіонах, запобігання кризових ситуацій у районах з надмірними навантаженнями на природне середовище, підтримку регіонів у надзвичайних екологічних ситуаціях, регулювання ставок податків за використання природних ресурсів залежно від їх якості та місця розташування; 8) регіональна зовнішньоекономічна політика, яка включає стимулювання розвитку експортних та імпортозамінних виробництв у регіонах, що мають для цього сприятливі умови, а також розвиток необхідних елементів зовнішньоекономічної інфраструктури.

24.2. Субфедеральна економічна політика в Сибіру

Розглянемо проблеми формування регіональної економічної політики суб'єкта Федерації на прикладі Новосибірської області. Головна стратегічна мета регіональної економічної політики Новосибірської області полягає в тому, щоб область стала привабливою для проживання людей і припливу інвестицій, зберегла і зміцнила свої позиції науково-освітнього центру та реалізувала всі об'єктивні можливості у сфері інноваційного розвитку⁴.

Основні завдання регіональної економічної політики Новосибірської області полягають у тому, щоб зробити не лише Новосибірськ, а й всю територію Новосибірської області привабливою як для життя людей, так і для припливу інвестицій; визначити орієнтири для потенційних інвесторів, які повинні побачити в програмі основні напрями розвитку економіки, що відображають довгострокові інтереси бізнесу, населення і влади місцевого співтовариства; створити своєчасні передумови, що забезпечать можливість реалізації поставлених цілей кожного етапу розвитку і досягнення цілей у довгостроковій перспективі, які допоможуть Новосибірській області увійти до списку російських лідерів соціально-економічного зростання.

Для подолання депресії та прискорення економічного зростання малих міст та районів області необхідно підвищити конкурентоспроможність і масштаби виробництва в традиційних базових галузях спеціалізації (в сільському господарстві, промисловості будівельних матеріалів та харчовій промисловості) на основі використання інноваційних технологій, а також стимулювати розвиток нових напрямів діяльності, які забезпечують зростання привабливості територій (нових наукомістких виробництв, рекреаційно-туристичного бізнесу).

Мегаполіс Новосибірськ може динамічно розвиватися як міжрегіональний діловий, торговий і промисловий центр з високою концентрацією наукомістких галузей промисловості, науки і освіти, кваліфікованих медичних послуг, ринкової інфраструктури та соціального обслуговування. Пріоритетними сферами є машинобудування, хімічна промисловість, будівництво, торгівля і громадське харчування, сфера нематеріальних послуг.

Технопарк «Новосибірськ», створений на базі наукового потенціалу Сибірського відділення Російської академії наук, покликаний прискорити просування новітніх наукових розробок в економіку,

⁴ Региональное и муниципальное управление социально-экономическим развитием в Сибирском федеральном округе / под ред. А. С. Новоселова. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2014; Субфедеральная экономическая политика: проблемы разработки и реализации в Сибирском федеральном округе / под ред. А. С. Новоселова. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2012. – 408 с.

формування конкурентоспроможної економіки та успішного регіонального економічного розвитку. Головною метою Технопарку є забезпечення ефективного розвитку високотехнологічних виробництв і перетворення їх у головну рушійну силу, що, безсумнівно, вплине на прискорення розвитку всього Новосибірська і Новосибірської агломерації.

У розвитку малих міст області необхідно враховувати, що в повному обсязі виконувати міжміські функції з надання всього комплексу побутових, культурних та соціальних послуг здатні лише великі міста. Тому одним із стратегічних завдань є збільшення чисельності населення малих міст області та формування другого великого промислового центру на базі Куйбишева і Барабінська. Ця проблема поки що не вирішується, оскільки відсутня стратегія її вирішення, хоча передумови є: можливість об'єднання цих міст в єдину агломерацію, розміщення в безпосередній близькості від магістральної залізниці та автомобільної дороги федерального значення, промисловий потенціал, відносно розвинена соціальна сфера.

Розвиток інших міст і районів області спрямовано на подолання депресії та депопуляції малих міст і поселень за рахунок підвищення конкурентоспроможності традиційних галузей економіки, розвитку ринкової, транспортної та соціальної інфраструктури, а також сфери нематеріальних послуг.

Пріоритетними сферами прискореного зростання міст та районів області можуть стати такі:

1) нові «точки зростання» у сфері нематеріальних послуг: рекреаційний і туристичний бізнес міжрегіонального значення на базі місцевого гірськолижного туристичного комплексу, мінеральних вод та грязей санаторно-курортних місцевостей; розвиток історико-етнографічних турів; створення в районних центрах установ професійної та спеціальної середньої освіти для підготовки робітників технічних спеціальностей, переоснащення загальноосвітніх та дошкільних закладів; реконструкція системи закладів охорони здоров'я та забезпечення доступу сільському населенню до кваліфікованих медичних послуг; формування регіонального центру міжнародної торгівлі з Казахстаном і республіками Центральної Азії;

2) нові «точки промислового зростання» в малих містах і районах: нафтова, нафтопереробна і нафтохімічна, а також ті, складовими яких мають стати комбикормова промисловість, машинобудування, лісова і деревопереробна галузі. Перспективний розвиток нафтової промисловості не викликає сумнівів, оскільки прискорюються темпи розробки нафтового родовища на півночі Новосибірської області. Залучення інвесторів у нафтопереробну промисловість – стратегічне завдання обласної адміністрації, рішення якої може зіграти важливу роль у насиченні внутрішнього ринку якісним моторним паливом і авіаційним керосином, що має позитивно позначитися на цінах внутрішнього ринку і в результаті цього – сприяти розвитку автомобільних перевезень. Можливі майданчики промислового будівництва – міста, розташовані вздовж Транссибірської магістралі.

Розвиток комбикормової промисловості дасть змогу створити надійну кормову базу для м'ясомолочного тваринництва і свинарства. Ця галузь повинна стати об'єктом державної підтримки, можливо, в рамках національного проекту розвитку АПК. Потенційні ареали розміщення – сільськогосподарські райони з виробництвом фуражного зерна.

У просторовому розвитку машинобудування слід виділити 3 стратегічних напрямки: 1) розвиток сервісних підприємств із обслуговування сільськогосподарської техніки в районних центрах; 2) інноваційне приладобудування, наукомістке машинобудування в Новосибірській агломерації; 3) енергетичне машинобудування – виробництво енергоекономічних парових котлів середньої й малої потужності для районних котельень та автономного теплопостачання.

24.3. Напрями регіонального економічного розвитку в Сибіру

Успішна реалізація просторової політики вимагає використання нових підходів, притаманних ринковій економіці, що забезпечують реалізацію конкурентних переваг територій та сприяють вирішенню завдань модернізації економіки та інноваційного розвитку. Йдеться насамперед про кластерний підхід. Кластерний підхід до розвитку і розміщення продуктивних сил області виявляється у двох напрямках.

Перший напрямок – це створення територіально-галузевих кластерів. Реальним прикладом існування такого кластера є програма «Силов електроніка». Він охоплює близько 20 регіональних підприємств і організацій, наукових та освітніх установ. У різних стадіях реалізації знаходиться більше 20 проектів. У цьому кластері об'єднані роботи з матеріалознавства, силових напівпровідникових приладів, мікропроцесорної техніки, інформаційних технологій. Продукція кластера використовується в автомобільній електроніці, модернізації електростанцій, знаходить широке застосування в комунальному господарстві.

У Новосибірській області існують об'єктивні передумови для формування цілої низки нових територіально-галузевих кластерів. Біотехнологічний кластер – один з них. «Сіббіофарм» – найбільше

біотехнологічне підприємство Росії – могло б стати ядром цього кластера. Більше чотирьохсот споживачів продукції цього підприємства включають центри державного санітарно-епідеміологічного нагляду Росії, спиртзаводи, нафтовидобувні підприємства та організації з охорони навколишнього середовища, сільськогосподарські підприємства та тваринницькі господарства Росії і ближнього зарубіжжя, а також вісім зарубіжних компаній. На підприємстві проводяться наукові дослідження біотехнологічного профілю, є проекти для стратегічного розвитку. Формування кластера деревопереробки і домобудівництва включає підприємства з лісозаготівлі, виробництва технологічного обладнання для деревопереробки, проектування і будівництва будинків, виставкові майданчики. Його можна створити на основі ЗАТ «Російська садиба».

Розвиток кластера «Льон» міг би сприяти збереженню та зростанню темпів розвитку російської легкої промисловості. До складу цього кластера мають увійти льононасінні станції, льоносіючі господарства, льонозаводи, льоночесальні фабрики, підприємства текстильної та трикотажної промисловості, Будинок моделей, торгово-збутова мережа, науково-дослідні та проектно-конструкторські інститути та машинобудівні підприємства. Межі цього кластера виходять за межі Новосибірської області.

Формування транспортно-логістичного кластера зумовлене сукупністю факторів, насамперед таких як: географічне розташування Новосибірської області, перетин на її території маршрутів усіх видів транспорту, наявна і та, що формується, сучасна інфраструктура цього кластера. Його ефективний розвиток дозволить раціоналізувати товарний рух, пасажирські потоки і посилити позиції області в розвитку міжрайонних зв'язків.

Кластерний підхід до розвитку будівельної індустрії має оптимізувати її структуру і відносини між елементами кластера. Будівельний кластер інтегрує в своєму складі проектні організації, підприємства з виробництва будівельних матеріалів, малоповерхових індивідуальних будинків, власне будівництво, підприємства комунального господарства, установи з підготовки кадрів та інституційні структури, що забезпечують безперервність будівельного процесу (земельні комітети, фінансові організації).

Крім того, в Новосибірській області є всі необхідні передумови для розвитку туризму та туристично-рекреаційного бізнесу, а отже, для формування рекреаційно-туристичного кластера, а саме: велика кількість культурних та історичних пам'яток, чудові зразки старовинної дерев'яної і сучасної архітектури, природні джерела цілющих мінеральних вод, лікувальні грязі, гарні природні ландшафти і винятково сприятливі умови для розвитку гірськолижного та інших зимових видів спорту (будівництво сучасного гірськолижного курорту вже почалося).

В умовах, коли всі суб'єкти Федерації намагаються втягнути в економічний розвиток свій рекреаційний потенціал, конкурентоспроможність цієї сфери Новосибірської області може бути забезпечена лише за рахунок розвитку інновацій у галузі профілактики та відновлення здоров'я, а також надання унікальних якісних послуг, що забезпечують повноцінний і цікавий відпочинок.

Ще одним фактором, що сприяє розвитку рекреаційно-туристичної індустрії, є те, що ця сфера приваблива насамперед для розвитку малого та середнього бізнесу, підтримка якого є частиною стратегічної економічної політики держави.

Другим напрямком кластерного підходу до розвитку продуктивних сил є формування регіональних кластерів області. У «Стратегії соціально-економічного розвитку Новосибірської області до 2025 року» муніципальні формування області об'єднані в регіональні кластери, основою яких є такі ознаки: територіальна спільність, тяжіння до транспортних магістралей, відносна однорідність спеціалізації господарства, напрями транспортно-економічних зв'язків між муніципальними утвореннями, економічний потенціал, рівень і якість життя населення.

Потреба у формуванні регіональних кластерів викликана необхідністю створення та підтримки життєздатних точок зростання на всій території області. Місткість ринку і наявна ресурсна база не дозволяють мати в кожному муніципальному утворенні свій сучасний, рентабельний цегельний завод, свій м'ясокомбінат або молокозавод. У рамках регіонального кластера, що об'єднує декілька муніципальних утворень, таке завдання може бути вирішене. Регіональні кластери агропромислового профілю мають створити виробничо-збутову основу для сільгоспвиробників, яка повинна забезпечити безперебійне постачання матеріальних ресурсів (насіння, пальне, добрива), ремонт і обслуговування техніки, організацію збуту продукції.

Механізми реалізації регіональної економічної політики мають забезпечувати розробку і реалізацію проектів, орієнтованих на вирішення головних проблем довгострокового розвитку територій; відпрацювання механізмів ініціювання інвестиційних проектів, їх відбору, реалізації, в т. ч. контроль за їх виконанням; створення Інвестиційної ради при губернаторі області для розгляду інвестиційних проектів та оцінки їх ефективності; здійснення моніторингу за ходом реалізації територіальної складової довгострокової програми розвитку продуктивних сил Новосибірської області; прийняття нових законо-

давчих актів і вдосконалення існуючого законодавства в частині управління розвитком області та її муніципальними утвореннями.

Нормативно-правова база Новосибірської області дає можливість використовувати весь комплекс апробованих механізмів підтримки реалізації програми розвитку і розміщення продуктивних сил. До основних механізмів входять субсидування процентної ставки за залученими банківськими кредитами; надання бюджетного кредиту за рахунок коштів обласного бюджету; надання податкових пільг стосовно створюваного майна; передача в заставу державного майна області; використання коштів обласного бюджету у формуванні статутних фондів нових підприємств; розміщення на конкурсній основі коштів обласного бюджету для фінансування інвестиційних проектів; випуск облігаційних, гарантованих цільових позик; фінансування розвитку інженерної інфраструктури; створення фонду підтримки суб'єктів малого та середнього бізнесу; надання преференцій на податок з прибутку і майно на період окупності проекту для особливо значущих проектів; фінансування інвестиційних проектів, що реалізуються підприємствами на умовах лізингу; відшкодування частини вартості обладнання і матеріальних ресурсів, вироблених на території області; створення особливих економічних зон регіонального рівня з метою розвитку інноваційних видів діяльності; надання організаційної допомоги інвесторам, які претендують на отримання федеральної підтримки; створення фонду підтримки інновацій у соціальній сфері і його використання на конкурсній основі; нефінансові форми підтримки інвестиційної діяльності (інформаційна, організаційна, правова); розвиток системи професійної освіти з орієнтацією на реалізацію великих інвестиційних проектів.

Важливим напрямом є активне залучення громадськості та інститутів громадянського суспільства до реалізації довгострокових стратегічних цілей розвитку всієї території області. Залучення населення до обговорення та реалізації документа сприятиме як запобіганню відчуженості населення від влади, так і формуванню нових ефективних робочих форм і механізмів громадянського суспільства.

24.4. Застосування закордонного досвіду в управлінні та плануванні регіонального розвитку Сибіру

Вивчення зарубіжного досвіду управління соціально-економічним розвитком регіону дає змогу зробити висновок про можливість його використання в Росії. На основі аналізу зарубіжного досвіду, де недержавні організації беруть участь в управлінні соціально-економічним розвитком регіону, можна рекомендувати створення аналогічних організацій у регіонах Росії як на регіональному, так і на міжрегіональному рівнях. Ряд функцій із забезпечення економічної взаємодії підприємств і організацій регіону у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку можуть взяти на себе вже створені в регіонах громадські організації, спілки та асоціації: регіональні асоціації та спілки промислових підприємств, комерційних банків, організацій малого бізнесу та ін. Функції міжрегіональної взаємодії у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку регіонів здійснюють міжрегіональні асоціації економічної взаємодії суб'єктів Федерації.

У системі економічних методів управління важлива роль належить стратегії регіонального маркетингу. В умовах ринкової економіки регіони і міста конкурують між собою в різних сферах та аспектах соціально-економічного розвитку. У конкурентній боротьбі виграють регіони, що мають найбільш сильні конкурентні позиції⁵. Як показує міжнародний досвід, одним з важливих переваг у системі конкурентних позицій може стати формування сприятливого ділового клімату на основі системи фінансових і нефінансових стимулів. До фінансових стимулів належать пільгові кредити, субсидії, гарантії позик, податкові пільги та ін. Серед нефінансових стимулів слід зазначити спрощення процедур ліцензування, видачі дозволів, ділове консультування, субсидування дослідних і проектних робіт, надання земельних ділянок під забудову та ін.

У створенні сприятливого ділового клімату в регіоні важлива роль має належати регіональним органам управління та громадським організаціям підприємців. Відповідно до концепції регіонального маркетингу доцільне створення спеціальної некомерційної організації, яка зможе здійснювати маркетинг соціальних та інфраструктурних послуг. Така організація має представляти як державний, так і приватний сектори, а також різні соціальні групи населення. До складу засновників організації можуть входити регіональні органи управління, промислові підприємства, комерційні банки, організації торгівлі,

⁵ Маршалова А. С. Методологические проблемы формирования новой системы регионального управления / А. С. Маршалова, А. С. Новоселов // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 1. – С. 40–58; Лексин В. Н. Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможность корректной оценки / В. Н. Лексин // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 1. – С. 3–39.

соціальної сфери та ін. Головним завданням такої організації є розробка стратегії регіонального маркетингу регіону та реалізація маркетингової програми, спрямованої на забезпечення високого рівня життя, повної зайнятості населення, на структурну перебудову промисловості, розвиток ринкової інфраструктури. Розробка стратегії регіонального маркетингу має здійснюватися на основі оцінки сильних і слабких сторін економіки регіону з урахуванням його економіко-географічного розташування, розміщення виробництв поблизу містких ринків чи джерел сировини тощо.

Основними напрямками формування нової системи управління економікою регіону є націленість на досягнення суспільно значущих результатів, підвищення якості та доступності державних послуг, зниження надмірного втручання регіональних органів управління в економіку, зниження витрат від неефективності закупівель для державних потреб, підвищення суспільної довіри до регіональних органів управління.

Кінцевими результатами формування нової системи регіонального управління є підвищення конкурентоспроможності економіки регіону, покращення інвестиційного клімату, зростання якості життя, підвищення керованості на регіональному та муніципальному рівні, зростання ефективності бюджетних витрат, зміцнення згоди регіонального співтовариства.

Російський досвід останніх десяти років наочно показує, що для досягнення цілей регіонального управління недостатньо їх сформулювати, забезпечити правову базу і розробити план дій. Для того, щоб домогтися вагомих суспільно-значущих результатів, необхідно впровадити систему управління за результатами, яка охоплює мету, заходи, а також ресурси, необхідні для досягнення цілей управління. Ця система використовує механізм проектного управління, застосування якого дає змогу здійснювати контроль не лише на стадії прийняття рішень, а й на стадії їх виконання. Його відсутність значно ускладнює досягнення намічених результатів як на регіональному, так і на муніципальному рівнях управління. Впровадження цього механізму однаковою мірою важливе і для формування нової системи державного регулювання, і для вирішення багатьох інших завдань, пов'язаних із здійсненням структурних перетворень в економіці. Робота з його практичного застосування має реалізовуватися в тісному взаємозв'язку з впровадженням механізму цілепокладання та бюджетування за результатами.

У бюджетному процесі головним напрямом стає впровадження методів бюджетування, орієнтоване на результати, перехід до розподілу бюджетних ресурсів між адміністраторами бюджетних коштів та реалізованими ними бюджетними програмами з урахуванням досягнення конкретних результатів, підвищення фінансової самостійності суб'єктів бюджетного планування на основі зміцнення їх фінансового менеджменту.

Перехід до бюджетування вимагає інвентаризації видаткових зобов'язань суб'єктів бюджетного планування разом з реєстром державних і муніципальних послуг та технології їх надання, а також розробки методики розрахунку вартості державних і муніципальних послуг. Впровадження стандартів державних послуг дасть змогу упорядкувати та конкретизувати зобов'язання органів державного і муніципального управління перед регіональним співтовариством, вимагатиме використання об'єктивних процедур контролю та оцінки їх діяльності, приведе до зниження дефіцитності соціально значущих послуг. Стандарти мають створюватися для послуг, закріплених у реєстрах державних послуг суб'єктів Федерації, узгоджених з вимогами законодавства та реєстрами видаткових зобов'язань бюджетів.

Треба скасувати функції, що не мають достатніх правових підстав і перешкоджають реалізації прав населення або покладають додаткові обов'язки на суб'єкти господарювання. Це дасть змогу скоротити невиправдане втручання держави в економіку, зменшити трансакційні витрати суб'єктів регіональної економіки, а також зосередити роботу органів влади суб'єктів Федерації на вирішенні завдань, що відображають безпосереднє коло їх повноважень.

Для запобігання виникнення нових надлишкових функцій важливо законодавчо закріпити процедуру доказу доцільності введення заходів державного регулювання підприємницької діяльності на регіональному та муніципальному рівнях. До введення нової регулюючої функції слід обґрунтувати, що досягнути мети ринковими методами або саморегулюванням неможливо, а сукупні втрати для суб'єктів регіональної економіки будуть значно меншими, ніж ефект. Введення процедури доказу доцільності нових заходів державного регулювання дасть змогу скоротити кількість знову прийнятих надлишкових функцій і зменшити сукупні витрати підприємств на ведення бізнесу, підвищивши їх конкурентоспроможність.

Розвиток механізмів саморегулювання в управлінні регіоном дасть змогу також підвищити ефективність їхньої діяльності. Такі інститути саморегулювання, як страхування відповідальності, участь у компенсаційному фонді можуть забезпечити більш ефективний захист прав споживачів, ніж такі державні методи, як ліцензування. У результаті цього стане можливим розвиток ефективних інститутів саморегулювання, яким може бути передана частина функцій, що сьогодні виконуються державними та муніципальними органами управління.

Реалістична оцінка сукупності здійснених заходів щодо вдосконалення регіонального управління та наявних пропозицій, які в цілому характеризують загальну концепцію економічного реформування на регіональному рівні, дає змогу зробити такі висновки. По-перше, основні елементи соціально-економічної системи регіонів неоднаково підготовлені до переходу до нової моделі регіонального управління. По-друге, чітко не визначені повноваження органів влади ієрархічної системи територіального управління. По-третє, не обґрунтовані економічні, соціальні та фінансові нормативи, які мають виконувати функції фінансово-економічних інструментів, що забезпечують досягнення цілей і завдань комплексного соціально-економічного розвитку. По-четверте, в окремих ланках управління економікою регіону відсутня світоглядна сприйнятливість і підготовленість кадрів до переходу до нової моделі регіонального управління.

Отже, перехід до нової моделі управління економікою суб'єкта Федерації має бути поетапним і припускати постійну заміну неефективних елементів господарського механізму. На першому етапі необхідно забезпечити виконання таких завдань: 1) виходячи з пріоритетів економічного і соціального розвитку регіону, обґрунтувати повноваження, конкретні права, обов'язки і функції органів регіонального управління та місцевого самоврядування; 2) розробити систему регіональних планово-прогнозних і нормативних документів, які забезпечують високу надійність і якість управління; 3) впорядкувати організаційну структуру управління відповідно до кола завдань, що вирішуються, підвищити ефективність управління, спростивши схему управління, скасувавши багатоланковість і нерациональні витрати; 4) розробити науково обґрунтовані регулятори, що забезпечують створення економічної зацікавленості співробітництва місцевих органів управління і бізнес-структур, розташованих на території; 5) сформувати необхідну інформаційну базу регіональної і муніципальної статистики, яка б давала можливість досліджувати регіональні фінансово-економічні пропорції відтворення та інструменти впливу з метою їх зміни в потрібному напрямку; 6) створити необхідну інфраструктуру для переходу до сучасних методів управління з широким використанням нових інформаційних технологій.

На основі реалізації нової моделі регіонального управління стане можливим: приймати рішення, які реальні з точки зору наявності відповідних фінансово-економічних можливостей регіону; зацікавлювати розташованих у регіоні бізнес-структур у вирішенні завдань посилення його конкурентних позицій та нарощуванні фінансово-економічного потенціалу шляхом концентрації діяльності на розвитку перспективних економічних кластерів, вирішенні міжгалузевих і прикордонних питань, які важливі для кожного окремого виробництва, розташованого на території регіону, але можуть бути вирішені лише на основі міжгалузевої взаємодії.

Розробка стратегії розвитку суб'єкта Федерації є тією загальною платформою, рух якої має забезпечити взаємовигідний розвиток бізнесу та території в інтересах населення регіону.

Таким чином, основою регіональної економічної політики є система принципів, через призму яких мають розглядатися управлінські рішення, що приймаються на обласному та муніципальному рівнях.

1) Принцип кластерного підходу. Реалізація цього принципу пов'язана з виявленням високоінтегрованих територіально-галузевих і регіональних структур, об'єктивно взаємопов'язаних завдяки спільності інтересів і необхідності їх реалізації в жорсткому конкурентному середовищі. Кластерний підхід забезпечує неформальне об'єднання районів та їх скоординований розвиток, обмін інноваціями, визначення спеціалізації укрупнених районів з урахуванням ресурсних можливостей і потреб ринку.

2) Соціальна орієнтація розвитку, яка забезпечить зростання зайнятості населення, створення високоприбуткових робочих місць, будівництво соціальної інфраструктури та розвиток сфери послуг.

3) Державно-приватне партнерство (участь в інвестиціях, надання державних гарантій за залучення банківського кредиту). Залучення регіональних і муніципальних органів влади до розвитку економіки підвищить інвестиційну привабливість територій та сприятиме припливу приватних інвестицій, оскільки інвестори отримають об'єктивне підтвердження зацікавленості влади у підтримці конкретних секторів економіки.

4) Диференційована інвестиційна регіональна політика. Суть цієї політики полягає в тому, що на території, які володіють вищим інвестиційним рейтингом, завдання управління полягає в покращенні умов для інвесторів, у наданні їм допомоги в пошуку інвесторів під час просування на інвестиційні майданчики. На територіях з низьким інвестиційним потенціалом необхідне пряме фінансування з коштів бюджету для розвитку виробничої та соціальної інфраструктури, співфінансування в процесі створенні та реконструкції підприємств.

5) Регіонально-орієнтована політика. Цей принцип означає підтримку місцевого виробництва якісних товарів і послуг та їх просування на ринок, їх участі у виконанні регіональних та муніципальних замовлень.

Реалізація цих принципів стане можливою лише за умови, що інноваційні технології будуть широко впроваджуватися не лише в економіку, а й у сам процес управління.

ЛІТЕРАТУРА

1. Абрам'юк І. Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях / І. Абрам'юк. – К., 2014. – 24 с.
2. Аганбегян А. Г. Ресурсная экономика. Устойчивость экономического роста в России / А. Г. Аганбегян // ЭКО. – 2012. – № 6.
3. Аганбегян А. Г. Стратегическая задача России – ускорение социально-экономического развития / А. Г. Аганбегян // Экономические стратегии. – 2013. – № 7–8.
4. Айвазян С. А. Измирение синтетических категорій качества жизни населения региона и выявление ключевых направлений совершенствования социально-экономической политики / С. А. Айвазян, В. К. Степанов, М. И. Козлова // Прикладная эконометрика. – 2006. – № 2.
5. Актуализирана Стратегія за децентралізація 2006–2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=616>.
6. Андриянов В. Научные парки. Юго-восточный вариант / В. Андриянов // Внешняя торговля. – 1990. – № 9. – С. 33–35.
7. Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів) / Володимир Леонідович Андрущенко. – Львів : Каменяр, 2000. – С. 32.
8. Асамблея європейських регіонів. Декларація щодо регіоналізму в Європі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ua/DR_UKRAINE\[1\].pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ua/DR_UKRAINE[1].pdf).
9. Ачкасов В. А. Опыт местного самоуправления на Западе / В. А. Ачкасов // Правоведение. – 1998. – № 4. – С. 43–48.
10. Базилевич В. Д. Економічна теорія: Політекономія [Електронний ресурс] / В. Д. Базилевич. – Режим доступу : http://pidruchniki.ws/1299101039956/politekonomiya/klasifikatsiya_pidpriyemstv_rozmirom_maliy_biznes_novi_vidi_pidpriyemnitaskoyi_diyalnosti
11. Балацкий Е. В. Анализ влияния налоговой нагрузки на экономический рост с помощью производственно-институциональных функций / Е. В. Балацкий // Проблемы прогнозирования. – 2003. – № 2.
12. Балацкий Е. В. Инвариантность фискальных точек Лаффера / Е. В. Балацкий // Мировая экономика и международные отношения. – 2003. – № 6.
13. Балацкий Е. В. Оценка влияния налоговых инструментов на экономический рост / Е. В. Балацкий // Проблемы прогнозирования. – 2004. – № 4.
14. Баль-Вожняк Т. Економічні мережі як ефективні механізми координації інноваційної діяльності / Тереза Баль-Вожняк // Міжнародна економічна політика. – 2011. – № 12–13. – С. 152.
15. Без укрупнення областей децентралізація неможлива. 11.04.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://novezakarpattya.com/uk/post/28355/>.
16. Бенчмаркинг технопарков в Польше. Общий отчёт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pi.gov.pl/PARPFfiles/file/OIB/Benchmarking_parkow/Benchmarking_of_TP_Report_vRussian.pdf.
17. Бікла О. В. Індекс людського розвитку як показник ефективності моделей соціальної політики / О. В. Бікла // Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства. – 2010. – С. 367–371.
18. Білорус О. Імперативи стратегії розвитку України в умовах глобалізації / Олег Григорович Білорус // Політична думка. – 2001. – № 4.
19. Бодрунов С. Д. Возможности и проблемы реиндустриализации / С. Д. Бодрунов // Современное экономическое и социальное развитие: проблемы и перспективы. Вып. XVI : сб. науч. труд. [под ред. Бодрунова С. Д.]. – СПб. : ИНИР, 2012–2013. – С. 59–71.

20. Бодрунов С. Д. Российская трагедия – деиндустриализация отечественной экономики / С. Д. Бодрунов. – СПб. : Институт нового индустриального развития (ИНИР), 2013.
21. Бодрунов С. Д. Что делать? Императивы, возможности и проблемы реиндустриализации / С. Д. Бодрунов // Сборник материалов Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания РФ на тему «Реиндустриализация: возможности и ограничения». – М. : Совет Федерации, 2013. – С. 14–25.
22. Булатова О. В. Потенціал розвитку трансконтинентальної інтеграції / Олена Булатова // Журнал європейської економіки. – 2014. – Т. 13, № 3. – С. 248–272.
23. Бурмич О. С. Технологічна модернізація в європейській економіці : моногр. / О. С. Бурмич, О. Д. Лук'яненко, Є. Г. Панченко, В. І. Чужиков ; за наук. ред. В. І. Чужикова. – К. : КНЕУ, 2013.
24. Бюджетна та податкова децентралізація 2015 / Презентаційні матеріали швейцарсько-українського проекту DESPRO / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, 2015.
25. Бюджетний кодекс в редакції від 01.09.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page8>.
26. Бюджетний кодекс України від 8.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>
27. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2013 рік / Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін. ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-П) впровадження», USAID. – К., 2014. – 80 с.
28. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2014 рік / Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. ; ІБСЕД, проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи». – К. : USAID, 2015. – 77 с.
29. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за січень-березень 2015 року [Електронний ресурс] / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень. – Режим доступу : http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Monitoring%20Quarter%202015/!KV_I_2015_Monitoring_ukr.pdf.
30. Валентей С. Реиндустриализация экономики России или продолжение либерального курса? / С. Валентей // Федерализм. – 2015. – № 3.
31. Валлерстайн И. Анализ мировых систем и ситуация в современном мире / Иммануэль Валлерстайн ; пер. с англ. П. М. Кудюкина ; под общ. ред. Б. Ю. Кагарлицкого. – СПб. : Университет. кн., 2001. – 416 с.
32. Варналій З. С. Інституційні засади та організаційні механізми політики регіонального розвитку: завдання реформи європейського зразка / З. С. Варналій, Р. Р. Білик // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Регіональна політика в Україні: сучасний стан та шляхи активізації. – 2014. – Вип. 3 (107). – С. 3–11.
33. Васенко В. К. Вільні економічні зони: стратегія розвитку : моногр. / В. К. Васенко. – Суми : Довкілля, 2004. – 348 с.
34. Васильев С. Модернизация Бразили: эпоха двух президентов [Електронний ресурс] / С. Васильев. – Режим доступу : <http://www.polit.ru/article/2010/11/15/brasil>.
35. Ватсон Г. Х. Бенчмаркинг в примерах / Грегори Х. Ватсон // Деловое совершенство. – 2006. – № 8. – С. 29.
36. Взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю: стан, перспективи, рекомендації та практики : Аналітичний звіт / Лиска О. Г., Засадко В. В., Юрченко М. М., Томнюк О. Є. – К. : АМУ, 2014. – 28 с.
37. Взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю: стан, перспективи, рекомендації та практики : Аналітичний звіт / Лиска О. Г., Засадко В. В., Юрченко М. М., Томнюк О. Є. – К. : АМУ, 2014. – 28 с.
38. Відкритість і взаємодія з громадськістю: Кращі практики місцевого самоврядування / Асоціація міст України. – К., 2015. – 25 с.
39. Воздействие мирового кризиса на стратегию пространственного социально-экономического развития Российской Федерации / [Гранберг А. Г., Ершов Ю. С., Кулешов В. В. и др.] // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 4. – С. 69–101.
40. Войнаренко М. П. Кластери в інституційній економіці : моногр. / М. П. Войнаренко. – Хмельницький : ХНУ, 2011. – 502 с.

41. Воскресенский А. Д. Региональные подсистемы международных отношений и регионы мира : (К постановке проблемы) / А. Д. Воскресенский // Восток – Запад – Россия : сб. статей. – М. : Прогресс-Традиция, 2002. – С. 131–144.
42. Гальчинський А. С. Економічна методологія. Логіка оновлення: курс лекцій / Анатолій Степанович Гальчинський. – К. : АДЕФ-Україна, 2010. – С. 470–481.
43. Геєць В. Конфігурація геополітичної карти світу та її проблемність / В. Геєць // Економіка України. – 2011. – № 1. – С. 4–15.
44. Геєць В. М. Система макромоделей прийняття управлінських рішень / В. М. Геєць // Рекомендації V Міжнародного науково-практичного семінару «Структурно-інституціональна трансформація та безпека економіки регіонів України в процесі модернізації держави», 27–28 трав. 2012 р.
45. Гладій І. Й. Міжнародні виробничі мережі в Європі : моногр. / І. Й. Гладій, І. Я. Зварич. – Тернопіль : Економічна думка, 2011. – 292 с.
46. Гладій І. Міжнародна регіональна економіка як наука / І. Гладій // Журнал європейської економіки. – 2006. – Т. 5, № 3. – С. 220–236.
47. Глобалізація і безпека розвитку : моногр. / за ред. О. Г. Білоруса, Д. Г. Лук'яненка. – К. : КНЕУ, 2001. – 733 с.
48. Глобальное экономическое развитие: тенденции, асимметрии, регулирование : колл. моногр. / [Д. Лукьяненко, В. Колесов, А. Колот, Я. Столярчук и др. ; под. науч. ред. проф. Д. Лукьяненко, А. Поручника, В. Колесова]. – К. : КНЭУ, 2013. – 466 с.
49. Гражевська Н. Економічні системи епохи глобальних змін / Н. Гражевська. – К. : Знання, 2008. – 431 с.
50. Гранберг А. Основы региональной экономики / А. Гранберг. – М. : ГУВШЕ, 2001. – 495 с.
51. Гройсман В. Навіщо нам децентралізація? [Електронний ресурс] / В. Гройсман // Українська правда. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/06/22/7072007/?attempt=1>.
52. Данилишин Б. Чи замінить децентралізація цілісність державної регіональної політики в Україні [Електронний ресурс] / Б. Данилишин. – Режим доступу : http://ukr.lb.ua/news/2015/07/20/311395_chi_zaminit_detsentralizatsiya.html.
53. Данни по консолидираната фискална програма (годишни): Министерство на финансите на Република България [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.bg/bg/page/383>.
54. Дежина И. Г. Государство, наука и бизнес в инновационной системе России / И. Г. Дежина, В. В. Киселева. – М. : Институт экономики переходного периода, 2007. – 184 с.
55. Деминг Э. У. Выход из кризиса / Э. У. Деминг. – Тверь : Альба, 1994.
56. Деркач М. І. Моделі фіскальної децентралізації країн світу [Електронний ресурс] / М. І. Деркач. – Режим доступу : <http://www.vestnikdnu.com.ua/archive/201263/3-10.html>.
57. Децентралізація влади: Реформа децентралізації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/>
58. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.] ; Центр політико-правових реформ. – К., 2012. – 212 с.
59. Джордж С. Всеобщее управление качеством. Стратегии и технологии, применяемые в самых успешных компаниях / С. Джордж, А. Ваймерскирх. – СПб. : Victory, 2002.
60. Динаміка населення історичних регіонів України [1972–2012 pp.] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sumynews.com/news-and-ideas/demography/4627>.
61. Договор о Европейском Союзе [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_029.
62. Доклад по изпълнението на държавния бюджет на Република България, 2013 год. Приложения [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.bg/bg/page/826>.
63. Донбровски М. Фискальные проблемы в период трансформации / М. Донбровски // Исследование и анализ. CASE (Варшава). – 1999. – № 122. – 35 с.
64. Дослідницькі університети як центри інноваційного розвитку країни [Електронний ресурс] : Інтерв'ю ректора Національного технічного університету «Київський політехнічний інститут» журналісту газети «Дзеркало тижня» // Дзеркало тижня. – 2011. – № 2. – Режим доступу : <http://www.dt.ua/articles/73711#article>.
65. Дробуш І. Децентралізація та субсидіарність як необхідна умова реалізації соціальних прав територіальних громад на місцевому рівні [Електронний ресурс] / Ірина Дробуш // Jurnalul

- Juridic Național: Teorie și Practică. – 2014. – Iunie. – С. 52. – Режим доступу : <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2014/3/10.pdf>.
66. Дункан Лайхтан. Не те вирішення, не тієї проблеми // Л. Дункан // Український тиждень. – 2015. – № 22 (394).
67. Економіка України як єдність регіональних соціально-економічних систем [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/1642121038639/rps/ekonomika_regioniv.
68. Емельянов Н. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения / Н. Емельянов. – М. : ТИГИМУС, 1997. – 814 с.
69. Європейська Рада схвалила стратегію Європа-2020 // Євробюлетень. – 2010. – № 4.
70. Європейська хартія місцевого самоврядування: Офіційний переклад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
71. Європейська хартія про місцеве самоврядування // Віче. – 1993. – № 7. – С. 33–39.
72. Євросоюз пояснив пріоритети бюджету на 2014–2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dt.ua/ECONOMICS/evrosouyz-poyasniv-prioriteti-byudzhetu-na-2014-2020-roki.html>.
73. Євтушенко О. Н. Соціальна стратифікація в умовах глобалізації сучасного світу [Електронний ресурс] / О. Н. Євтушенко, А. Н. Громадська // Наукові праці. Державне управління. – 2012. – Вип. 182. – Т. 194. – Режим доступу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/governmgmt/2012/194-182-12.pdf>.
74. Єгоричева С. Б. Формування та реалізація фінансового потенціалу територіальних громад / С. Б. Єгоричева, О. В. Тимошенко. – Полтава : РВЦ ПУЕТ, 2014. – 221 с.
75. Єгоров В. З історії розвитку промислового шпигунства / В. Єгоров // Дзеркало тижня. – 1994. – № 13. – 31 грудня. – С. 14.
76. Життя європейців: Польська гміна Грубешів. Фінанси та співпраця з ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://life.pravda.com.ua/society/2014/09/30/181347/>
77. Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» від 11.02.2015 р. № 183-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>
78. Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» [Електронний режим] // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 26. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/317-19>.
79. Закон України «Про інформацію» від 2.10.1992 р. № 2657-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>
80. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>
81. Закон України «Про наукові парки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1563-17>
82. Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р. № 2625-III / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>
83. Звітність про виконання державного бюджету та інформація про суми місцевого боргу [Електронний ресурс] / Державна казначейська служба України. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/236>.
84. Зубаревич Н. В. Региональное развитие и региональная политика в России / Н. В. Зубаревич // ЭКО. – 2014. – № 4. – С. 7–27.
85. Иванов М. М. США: Управление наукой и нововведениями / М. М. Иванов, С. Р. Колупаев. – М. : Наука, 1990. – 231 с.
86. Исикава К. Японские методы управления качеством / К. Исикава. – М. : Экономика, 1988.
87. История о том, как Дания и Швеция Медиконову долину строили [Електронний ресурс]. – 2012. – 15.10. – Режим доступу : <http://babansky.livejournal.com/4944.html>.
88. Інструменти розширення ринку муніципальних цінних паперів як чинника ресурсного забезпечення регіонального розвитку: аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1131>.
89. Інформаційна довідка щодо місцевого та гарантованого територіальною громадою м. Києва боргу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://kievcity.gov.ua/news/?c=378>.
90. Інформаційна довідка щодо розвитку фондового ринку України протягом січня–грудня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nssmc.gov.ua/fund/analytics>.
91. Їжак О. Принцип субсидіарності ЄС і межі його застосування в Україні [Електронний ресурс] / Олексій Їжак. – Режим доступу : <http://www.db.niss.gov.ua/docs/polmil/185.htm>.

92. Капітальні інвестиції в Україні за 2012 рік : статистичний бюлетень. – К. : Державна служба статистики України, 2013. – 38 с.
93. Капітальні інвестиції в Україні за 2013 рік : статистичний бюлетень. – К. : Державна служба статистики України, 2014. – 43 с.
94. Капітальні інвестиції в Україні за 2014 рік : статистичний бюлетень. – К. : Державна служба статистики України, 2015. – 43 с.
95. Капітальні інвестиції в Україні у 2007–2011 роках : статистичний збірник. – К. : Державна служба статистики України, 2012. – 122 с.
96. Каратаев А. Научные парки развитых капиталистических стран / А. Каратаев // Внешняя торговля. – 1990. – № 9. – С. 13–15.
97. Квіт С. Українська ІТ-галузь повинна витіснити металургію : інтерв'ю Міністра освіти і науки Сергія Квіта порталу «Forbes» від 08.07.2014. – 2014. – 9 липня [Електронний ресурс] / С. Квіт. – Режим доступу : <http://www.mon.gov.ua/ua/comments/34944-sergiy-kvit-ukrayinska-it-galuz-povinna-vitisniti-metalurgiyu>.
98. Китинг М. Новый регионализм в Западной Европе [Електронний ресурс] / М. Китинг // Логос. – 2003. – № 6 (40). – С. 67–116. – Режим доступу : www.ruthenia.ru/logos/number/40/07.pdf
99. Китинг М. Новый регионализм как возможность [Електронний ресурс] / М. Китинг // Россия в глобальной политике. – 2008. – № 4. – Режим доступу : www.globalaffairs.ru/numbers/33/9979.html
100. Клисторин В. И. Федеративные отношения, региональная политика и проблема деформации экономического пространства России / В. И. Клисторин // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 3. – С. 79–95.
101. Коваліско Н. В. Основи соціальної стратифікації : навч. посіб. / Н. В. Коваліско. – Львів : Магнолія, 2007. – 328 с.
102. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.drsv.gov.ua/file/11997.
103. Козаченко С. В. Управлінський інструмент підвищення конкурентоспроможності компаній / С. В. Козаченко, І. С. Акімова // Вісник МНТУ ім. акад. Юрія Бугая. – 2010. – № 1. – С. 51. – (Серія «Економіка»).
104. Козюк В. В. Проблеми оптимізації фіскальної політики при вступі до ЄВС: аспекти виконання монетарних критеріїв євроконвергенції / В. В. Козюк // Наукові праці НДФІ. – 2005. – Вип. 2. – С. 16–23.
105. Козюк В. В. Фіскальна політика країн Центрально-Східної Європи: проблеми функціональної та номінальної конвергенції / В. В. Козюк // Світ фінансів. – 2007. – Вип. 2. – С. 24–36.
106. Колодко Г. В. От идеологии неолиберализма к новому прагматизму / Г. В. Колодко // Экономика Украины. – 2010. – № 9 (578). – С. 4–11.
107. Конституція України. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
108. Конти Т. Самооценка в организациях / Т. Конти. – М. : СМЦ «Приоритет», 1999. – 337 с.
109. Концепція державної регіональної політики: затверджено Указом Президента України від 25 травня 2001 року № 341/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/law/show/341/2001>.
110. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 р. № 333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>
111. Копич Р. Еволюція фіскальної політики у трансформаційних економіках / Р. Копич // Журнал європейської економіки. – 2004. – Т. 3, № 4. – С. 452–472.
112. Корной Я. Инновации и динамизм: взаимосвязь систем и технического прогресса / Я. Корной // Вопросы экономики. – 2012. – С. 4.
113. Кохалик Х. «Добре врядування»: принципи та ознаки / Х. Кохалик // Збірник наукових праць. – 2012. – Вип. 33 «Ефективність державного управління». – С. 50–57.
114. Кравченко В. В. Основи муніципального менеджменту: навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик, І. М. Салій ; за ред. В. В. Кравченка. – К. : Атіка-Н, 2003. – 304 с.
115. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В. І. Кравченко. – К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. – С. 87.
116. Кравчук Н. Я. Дивергенція глобального розвитку: сучасна парадигма формування геофінансового простору / Н. Я. Кравчук. – К. : Знання, 2012. – 782 с.

117. Крисоватий А. Податки і фінансова політика : навч. посіб. / А. Крисоватий, А. Луцик. – Тернопіль, 2003. – 312 с.
118. Кропоткин П. А. Взаимная помощь среди животных и людей как двигатель прогресса [Электронный ресурс] / П. А. Кропоткин. – Режим доступа : <http://aitrus.info/node/767>.
119. Кузнецова О. Есть ли у нас региональная политика / О. Кузнецова // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2011. – № 10. – С. 166–168.
120. Кузнецова О. Федеральная региональная политика: об идеологии и институтах / О. Кузнецова // Российский экономический журнал. – 2013. – № 1. – С. 32–51.
121. Кузнецова О. В. Проблемы оценки федеральной инвестиционной политики как фактора регионального развития / О. В. Кузнецова // Региональные исследования. – 2014. – № 4. – С. 125–133.
122. Куриляк В. Є. Цивілізаційні і міжкультурні виміри міжнародного менеджменту : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. екон. наук / Віталіна Євгенівна Куриляк. – Тернопіль, 2011. – С. 17.
123. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Польща / М. І. Лахижа. – Полтава : ПолтНТУ, 2012. – 243 с.
124. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Болгарія / М. І. Лахижа. – Полтава : ПолтНТУ, 2014. – 208 с.
125. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти / М. І. Лахижа. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.
126. Лахижа М. І. Фінансове забезпечення органів територіального самоврядування: досвід Республіки Польща / М. І. Лахижа // Теорія та практика державного управління. – 2011. – Вип. 4 (35). – С. 394–398.
127. Лексин В. Н. Региональная политика в контексте угроз и рисков стабильного функционирования государства / В. П. Лексин // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2013. – Т. 6, № 5. – С. 89–98.
128. Лексин В. Н. Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможность корректной оценки / В. Н. Лексин // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 1. – С. 3–39.
129. Льюш Август [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.geograf.com.ua/famousgeographers/31-zarubizhni-geografi/777-losh-avgust>.
130. Мазур О. А. Технологічні парки. Світовий та український досвід / О. А. Мазур, В. С. Шовкалюк. – К. : Прок-бізнес, 2009. – 70 с.
131. Мазур С. А. Значення економічного регіону в просторовому упорядкуванні національної економіки / С. А. Мазур // Продуктивні сили і регіональна економіка : зб. наук. праць. – К. : РВПС України НАН України, 2008. – Ч. 1. – С. 261–264.
132. Макеев С. О. Стратифікація соціальна / С. О. Макеев // Соціологія : короткий енциклопедичний словник / [уклад. : В. І. Волович, В. І. Тарасенко, М. В. Захарченко та ін.; під заг. ред. В. І. Воловича]. – К. : Укр. центр духовної культури, 1998. – С. 606–608.
133. Мандель И. Д. Кластерный анализ / И. Д. Мандель ; пер. с англ. – М. : Финансы и статистика, 1988. – 176 с.
134. Маршалл А. Принципы экономической науки / Альфред Маршалл. – М. : Прогресс-Универс, 1993.
135. Маршалова А. С. Методологические проблемы формирования новой системы регионального управления / А. С. Маршалова, А. С. Новоселов // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 1. – С. 40–58.
136. Маслов Д. Бенчмаркинг – новое слагаемое успешной стратегии бизнеса в России / Дмитрий Маслов // Деловое совершенство. – 2006. – № 1. – С. 18–19.
137. Мельник А. Ф. Структурні дисбаланси розвитку економіки регіонів України / А. Ф. Мельник // Журнал європейської економіки. – 2012. – Т. 11, № 1. – С. 125.
138. Мельникова Л. В. О риторике региональной науки и региональной политики / Л. В. Мельникова // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 1. – С. 75–76.
139. Механізми реалізації регіональної структурної політики : моногр. / [Мельник А. Ф., Лаврів Л. А., Васіна А. Ю. та ін.]; за заг. наук. ред. проф. А. Ф. Мельник. – Тернопіль : ТНЕУ, 2015. – 343 с.

140. Мирна Н. В. Сучасні тенденції регіоналізації та їх роль в європейських інтеграційних процесах [Електронний ресурс] / Н. В. Мирна // Державне будівництво. – 2013. – № 1. – Режим доступу : nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2013_1_34.pdf.
141. Миротин Л. Б. Системний аналіз в логістическі: учебник / Л. Б. Миротин, Ё. Э. Ташбаев. – М. : Экзамен, 2002. – С. 65
142. Михайлова Р. М. Бенчмаркінг – универсальний інструмент управління якістю [Електронний ресурс] / Р. М. Михайлова. – Режим доступу : <http://quality.eur.ru/MATERIALY5/benchmark.html>.
143. Михеев В. Китай и Япония на фоне глобальных тенденций / В. Михеев // Мировая экономика и международные отношения. – 2007.– № 4.– С. 50–57.
144. Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce.org/uk/ukraine/75885?download=true>.
145. Місцева демократія в Україні: нові стандарти / Укр. незалеж. центр політ. дослідж. / М. В. Лациба, І. М. Лукеря, О. Л. Ващук-Огданська. – К. : Агентство «Україна», 2013. – 236 с.
146. Місьцеве самоврядування: світовий та український досвід / за ред. А. Ткачука. – К. : Заповіт, 1998. – 187 с.
147. Монастирський Г. Л. Модернізаційна парадигма управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня : моногр. / Г. Л. Монастирський. – Тернопіль : Економічна думка, 2010. – 464 с.
148. Морозюк Н. В. Теоретичні аспекти самодостатності сільських територіальних громад / Н. В. Морозюк // Наукові праці Полтавської державної аграрної академії. – 2012. – Вип. 5, т. 1. – С. 173–178. – (Серія «Економічні науки»).
149. Муниципальное управление : справочное пособие / В. В. Иванов, А. Н. Коробова. – М. : ИНФРА-М, 2006. – 718 с.
150. Муниципальные и региональные процессы в условиях глобализации и европеизации : сборник / под ред. Г. В. Витткэмпера, Г. Я. Козлова, В. С. Авдонина. – М. : КДУ, 2006. – 456 с.
151. Муниципальный менеджмент : підручник / А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський, О. П. Дудкіна ; за ред. А. Ф. Мельник. – Тернопіль, 2013. – 363 с.
152. Напрями активізації участі громадськості у місцевому самоврядуванні в містах України : Аналітична записка // Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – К., 2015.
153. Настольные ГИС: ArcGIS for Desktop [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://esri-cis.ru/products/arcgis-for-desktop/detail/key-features/>.
154. Національна мережа трансферту технологій. Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nttn.org.ua/?idm=1&lng=1>.
155. Немець Л. До питання функціонування технопарків у світі і в Україні / Людмила Немець, Надія Грищенко // Часопис соціально-економічної географії. – 2010. – № 8. – С. 62.
156. Новіков В. Діагностичне оцінювання як невід’ємний елемент сучасної системи управління / В. Новіков // Стандартизація, сертифікація, якість. – 2011. – № 2. – С. 40.
157. Нойгауз Н. Принцип субсидіарності – це право і водночас завдання [Електронний ресурс] / Норберт Нойгауз. – Режим доступу : http://sd.net.ua/2010/02/19/neuhaus_princip_subsidarnosti.html.
158. Обама: Россия – региональная держава, угрожающая соседям [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mirror522.graniru.info/Politics/World/US/m.227103.html>.
159. Осадчук С. В. Фінансова та бюджетна самодостатність території / С. В. Осадчук // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 1. – С. 326–334.
160. Офіційний сайт Асоціації міст та громад України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua>.
161. Оцінка результатів діяльності Ради Міністрів АРК, областях, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій за 2013 р. [Електронний ресурс] // Сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. – Режим доступу : <http://me.kmu.gov.ua/control/publish/-article/main?art-id=230288cat-id=225883>.
162. Південь Транс – ЮГ Транс [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.transit.kiev.ua/>.
163. Павло Шеремета провів нараду з представниками економічних служб місцевих органів влади / Прес-служба Мінекономрозвитку 14.04.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/News/Detail?title=PavloSheremetaProvivNaraduZPredstavnikamiEkonomichniKhSluzhbMistsevikhOrganivVladi>.

164. Передовий досвід розвитку кластерів (for the Programme Sustainable Economic Development and Employment Promotion (SE DEP) in the Ukraine PN: Київ, 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eer.org.ua/files/Leading_experience_of_clusters_development.doc.
165. Перспективи розвитку наукових парків як елементів інфраструктури малого інноваційного підприємництва в Україні / [В. І. Ляшенко, А. І. Землянкін, І. Ю. Підоричева, Т. Ф. Бережна] // Вісник економічної науки України. – 2012. – С. 89–109.
166. Пилчер Т. Бенчмаркінг как средство повышения конкурентоспособности компании / Терри Пилчер // Европейское качество. Дайджест. – 2004. – № 1. – С. 44.
167. Полікевич Н. І. Роль енергетичних бірж на європейському енергетичному ринку / Н. І. Полікевич // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Вип. 5, ч. 1. – С. 99–104. – (Серія «Економічні науки»).
168. Портер М. Конкуренція / М. Портер. – М. : Издат. дом «Вильямс», 2003.
169. Портер М. Международная конкуренция / М. Портер. – М. : Международ. отношения, 1993. – 608 с.
170. Посібник з розвитку громад : практик. порадник для небайдужих / [Л. О. Єльчева, І. М. Ібрагімова та ін.]. – К., 2007. – 458 с. – С. 17.
171. Про добровільне об'єднання територіальних громад / Закон України від 4 березня 2015 року // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 13. – С. 91.
172. Про дотримання законодавства щодо розвитку науково-технічного потенціалу та інноваційної діяльності в Україні / Постанова Верховної Ради України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 43–44. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1786-15>.
173. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року / Постанова КМУ від 6 серпня 2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
174. Про затвердження переліку інвестиційних програм (проектів), що фінансуються у 2013 р. за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку: Розпорядження КМ України від 22.05.2013 р.
175. Про співробітництво територіальних громад / Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 34. – С. 1167.
176. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
177. Прошко В. Принцип субсидіарності – інструмент розподілу повноважень [Електронний ресурс] / Вадим Прошко. – Режим доступу : www.logincee.org/file/2133/library.
178. Радченко Є. Фінансування розвитку ЖКГ України за рахунок міжнародних фінансових організацій / Є. Радченко // Житлово-комунальне господарство України. – 2014. – № 7 (70). – С. 4–7.
179. Региональное и муниципальное управление социально-экономическим развитием в Сибирском федеральном округе / под ред. А. С. Новоселова. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2014.
180. Регіональна держава [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%B0.
181. Реєстр місцевих запозичень та місцевих гарантій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=68447.
182. Реиндустриализация экономики России в условиях новых угроз / под ред. С. Д. Валентя. – Вып. 2. – М. : ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2015. – 72 с.
183. Рейтинг економічного розвитку регіонів [Електронний ресурс] // Реальна економіка. – Режим доступу : <http://real-economy.com.ua/publication/ratings/8006.html>.
184. Рекомендації щодо впровадження нових форм трансграничного співробітництва [Електронний ресурс] / кол. авторів за ред. д. е. н., проф. Н. А. Мікули. – Львів : Інститут регіональних досліджень НАН України. – С. 75–78. – Режим доступу : http://eer.org.ua/files/MR_NewForms.pdf.
185. Рекомендація 19 Комітету міністрів Ради Європи від 6 грудня 2001 р. «Про участь громадян у місцевому публічному житті» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_739/print1435932599563576

186. Реформи в глобальній економіці та Україна : аналітична записка за матеріалами Шістнадцятої підсумкової міжнародної конференції (м. Гувес, о. Крит, Греція, 23–30 вересня 2011 р. – С. 173–190).
187. Руднева П. С. Опыт создания структурных кластеров в развитых странах [Електронний ресурс] / П. С. Руднева. – Режим доступу : http://crossborder.ucoz.com/publ/transgranichnye_klastery/transgranichnye_klastery/opyt_sozdaniya_strukturnykh_klastero_v_razvitykh_stranakh/6-1-0-7.
188. Рябінін Є. Етапи розширення ЄС: ретроспективний аналіз / Є. Рябінін // Зовнішні справи. – 2013.
189. Сакс Дж. Д. Макроэкономика. Глобальный подход / Джеффри Д. Сакс, Фелипе Ларрен Б. ; пер. с англ. под ред. С. М. Мовшовича, А. А. Фридмана, М. И. Левина. – М. : Дело, 1996. – С. 591.
190. Сало Т. Децентралізація фінансової системи: стан та оцінка рівня в Україні / Т. Сало // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 35. – С. 324–330.
191. Свяневич П. Основы фискальной децентрализации: справочное руководство / П. Свяневич. – Будапешт : Arktisz Studio, 2003. – 77 с.
192. Селиверстов В. Е. Федерализм и региональная политика в современной России / В. Е. Селиверстов // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 1. – С. 251–264.
193. Селиверстов В. Современные тенденции федерализма и региональной политики в России в условиях укрепления вертикали власти / В. Селиверстов // Казанский федералист. – 2004. – № 2 (10).
194. Селиверстов В. Е. Мифы и рифы территориального развития и региональной политики России / В. Е. Селиверстов // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 2. – С. 194–224.
195. Селиверстов В. Е. Новая концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации / В. Е. Селиверстов // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 4. – С. 3–14.
196. Селиверстов В. Е. Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы / В. Е. Селиверстов ; отв. ред. В. В. Кулешов. – Новосибирск : Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2010. – 495 с.
197. Семенова Н. Н. Кластеризация – новое явление в мировой экономике и политике [Електронний ресурс] / Н. Н. Семенова. – Режим доступу : www.nikgt.ru.2008.
198. Семиноженко В. Технологічні парки в Україні: перший досвід формування інноваційної економіки / В. Семиноженко // Економіка України. – 2004. – № 1. – С. 6.
199. Системы, методы и инструменты менеджмента качества : учеб. пособие / М. М. Кане, Б. В. Иванов, П. В. Корешков, А. Г. Схиртладзе. – СПб. : Питер, 2008. – С. 463.
200. Скакун О. Ф. Субсидіарність як принцип організації влади і управління в Україні і державах Європи: від Конституції Пилипа Орлика до Конституції Брноської програми 2003 р. [Електронний ресурс] / О. Ф. Скакун // Державне будівництво і місцеве самоврядування. – 2006. – Вип. 11. – С. 69. – Режим доступу : http://dspace.nulau.edu.ua:8088/bitstream/123456789/2530/1/Skakun_69.pdf.
201. Складено автором за: Динаміка населення історичних регіонів України [1972–2012 рр.] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sumynews.com/news-and-ideas/demography/4627>.
202. Скотт Дж. Уэсли Северные измерения. «Мультишкалярный регионализм» в расширяющемся европейском Союзе [Електронний ресурс] / Дж. Уэсли Скотт ; перев. С. Евтушенко // Мировой политический процессор. – Режим доступу : www.worldpolit.ru/index2.php?option=com_content&task=view&id
203. Смирнов І. Г. Міська логістика та створення логістичних парків в Україні / І. Г. Смирнов // Коммунальное хозяйство городов. – 2006. – № 69. – С. 140.
204. Соколенко С. И. Производственные системы глобализации: сети, альянсы, партнерства, кластеры. Украинский контекст. Наука / С. И. Соколенко. – К. : Логос, 2002. – 648 с.
205. Соколенко С. І. Кластери в глобальній економіці / Сергій Соколенко. – К. : Логос, 2004.
206. Сорокин П. А. Человек. Цивилизация. Общество / П. А. Сорокин ; [пер. с англ. ; общ. ред., сост. и предисл. А. Ю. Согомонов]. – М. : Политиздат, 1992. – 543 с.
207. Социологический энциклопедический словарь / [ред. Г. В. Осипов ; сост. З. Т. Голенкова]. – М. : ИНФРА-М, 1998. – 488 с.
208. Спартак А. Современный регионализм / А. Спартак // Мировая экономика и международные отношения. – 2011. – № 1. – С. 3–15.
209. Співробітництво між органами місцевого самоврядування та неурядовими організаціями. Польський досвід [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kcws.kharkov.ua/seminar31.html>.

210. Спільна регіональна політика Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/1685030357921/ekonomika/spilna_regionalna_politika_jevropeyskogo_soyuzu.
211. Спільний європейський економічний простір: гармонізація мегарегіональних суперечностей : моногр. / за заг. ред. Д. Г. Лук'яненка, В. І. Чужикова. – К. : КНЕУ, 2007. – С. 251–272.
212. Стефанова М. Децентралізація и інтеграція: регіонально и местно управление / М. Стефанова, Е. Колфова. – София : Мультитрейт, 2004. – 318 с.
213. Стеченко Д. М. Розміщення продуктивних сил і регіоналістика [Електронний ресурс] / Д. М. Стеченко. – Режим доступу : <http://studentbooks.com.ua/content/view/1007/76/1/2>.
214. Столяров В. ВВП: мифы и реальность / В. Столяров // Мировая экономика и международные отношения. – 2012. – № 12. – С. 105–109.
215. Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації. Затверджена Указом Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>
216. Субфедеральная экономическая политика: проблемы разработки и реализации в Сибирском федеральном округе / под ред. А. С. Новоселова. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2012. – 408 с.
217. Суліма Є. М. Джерела глобальної соціальної нерівності та шляхи подолання поляризації глобального суспільства [Електронний ресурс] / Є. Суліма. – Режим доступу : <http://studentam.net.ua/content/view/7338/97/>.
218. Сухарев О. С. России нужна новая модель экономического роста [Електронний ресурс] / О. С. Сухарев. – Режим доступу : <http://me-forum.ru/media/events/plenarnaya-diskussiya-iv/>.
219. Сухарев О. С. Реиндустриализация экономики России и технологическое развитие [Електронний ресурс] / О. С. Сухарев // Национальные интересы: приоритеты и безопасность». – 2014. – № 10 (247). – С. 2–16. – Режим доступу : <http://www.fin-izdat.ru/search/?q=сухарев.с>.
220. Теория размещения Тюнена [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.grandars.ru/shkola/geografiya/teoriya-tyunena.html>.
221. Терещенко О. О. Фінансова діяльність суб'єктів господарювання [Електронний ресурс] / О. О. Терещенко. – Режим доступу : <http://fingal.com.ua/content/view/319/54/1/1/>.
222. Технологічна модернізація в європейській економіці: моногр. / [Бурмич О. С., Лук'яненко О. Д., Панченко Є. Г., Чужиков В. І.]; за наук. ред. В. І. Чужикова. – К. : КНЕУ. – 2013. – С. 174–175.
223. Технологічні парки. Світовий та український досвід / за ред. Д. В. Табачника. – К. : Вид-во Тп ІЕЗ, 2004. – 48 с.
224. Тимохина Е. Анализ устойчивости Федерального бюджета России в период кризиса / Е. Тимохина // Вопросы экономики. – 2011. – № 1. – С. 26.
225. Товариство з обмеженою відповідальністю ІНТЕРТРАНСГРУП. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://intertrans.ua/>
226. Томарева-Патлахова В. В. Моделі економічного розвитку в контексті економічної реформи / В. В. Томарева-Патлахова // Держава та регіони. – 2013. – № 1. – С. 76–80. – (Серія «Економіка та підприємництво»).
227. Транспортно-експедиційне підприємство УкрІнтерЕкспедиція [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrinterforwarding.kiev.ua/>
228. Трачук П. А. Децентралізація та проблеми адміністративного самоврядування : підручник [Електронний ресурс] / П. А. Трачук. – Режим доступу : <http://radnuk.info/pidruchniku/admin-pravo/493-stetsenko/21448-2012-06-23-15-16-44.html>.
229. Указ Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» від 24 березня 2012 року № 212/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>.
230. Указ президента України Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу від 19 червня 1998 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/615/98>.
231. Україна займає 37 місце за рівнем освіти за рейтингом індексу добробуту [Електронний ресурс] // Народна армія. – Режим доступу : <http://na.mil.gov.ua/25950-ukra%D1%97na-zajmae-37-misce-za-rivnem-osviti-za-rejtingom-indeksu-dobrobutu-video>.

232. Україна потребує інвестицій у глибинну переробку і збільшення виробничих потужностей в АПК [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://fru.org.ua/ua/events/business-events/1783-ukraina-potrebuie-investytsii-u-hlybynnu-pererobku-i-zbilshennia-vyrobnychukh-potuzhnostei-v-ark>.
233. Українсько-шведський проект розвитку місцевого самоврядування в м. Ірпені Київської області. – К., 1998. – 208 с.
234. Управління міжнародною конкурентоспроможністю в умовах глобалізації економічного розвитку : моногр. : у 2 т. / Д. Лук'яненко, А. Поручник, Л. Антонюк та ін. – К. : КНЕУ, 2006. – Т. 1. – 592 с., Т. 2. – 592 с.
235. Фінанси органів місцевого самоврядування в Польщі на прикладі гміни Буско-Здруй. – Kielce : Wydawnictwo JEDNOSC, 2009. – 118 с.
236. Фуколова Ю. Всё лучшее – себе. Бенчмаркинг [Електронний ресурс] / Юлия Фуколова, Игорь Шелухин, Артём Белов. – Режим доступу : <http://www.finansy.ru/publ/mark/001.htm>.
237. Циммерманн Х. Муниципальные финансы : учебник / Х. Циммерманн. – М. : Дело и Сервис, 2003. – С. 126.
238. Чемерис А. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: Європейський вимір для України : практ. посіб. / А. Чемерис ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DZSPRO» – К. : ТОВ «Софія-А», 2012. – 80 с. – С. 12.
239. Чистобаев А. И. Регионоведение : учеб. для вузов / А. И. Чистобаев. – М. : Гардарики, 2000. – С. 27.
240. Чужиков В. Глобальна регіоналістика: історія та сучасна методологія : моногр. / В. Чужиков. – К. : КНЕУ, 2008. – 272 с.
241. Чужиков В. Кластери як об'єкт державного регулювання / В. Чужиков // Вісник УАДУ. – 2001. – № 4. – С. 160–167.
242. Шаблій О. І. Основи загальної суспільної географії / О. І. Шаблій. – Л. : ВУ ЛНУ, 2003. – 443 с.
243. Шелепницький П. І. Державно-приватне партнерство: теорія і практика : моногр. / П. І. Шелепницький ; Інститут регіональних досліджень НАН України. – Чернівці, 2011. – 455 с.
244. Широков Г. К. Регионализация: новые тенденции мирового развития на рубеже XX и XXI веков / Г. К. Шикоров // Новая и новейшая история. – 2004. – № 4. – С. 55–66.
245. Шифф М. Региональная интеграция и развитие / М. Шифф, А.Л.Уинтерс ; [пер.с англ.] / Всемирный банк. – М. : Весь мир, 2005. – 376 с.
246. Шишков Ю. Государство в эпоху глобализации / Юрий Витальевич Шишков // МЭ и МО. – 2010. – № 1. – С. 3.
247. Щодо впровадження електронних механізмів прямої демократії в Україні у контексті посилення державно-громадського діалогу та взаємодії: Аналітична записка [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1409/>
248. Ярошенко І. В. Аналіз соціально-економічного розвитку проблемних регіонів країн Європейського Союзу / І. В. Ярошенко // Проблеми економіки. – 2014. – № 3. – С. 45–53.
249. A Strategy for American Innovation: Driving Towards Sustainable growth and Quality Jobs / [Електронний ресурс] // The White House (Washington). – Режим доступу : <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nec/StrategyforAmericanInnovation/>
250. Abiad A. International Finance and Income Convergence: Europe is Different / A. Abiad, D. Leigh, A. Mody // IMF Working Paper. – 2007. – WP/07/64. – P. 1–36.
251. Accession Countries Face Increased Instability in ERM II [Електронний ресурс] / Begg D., Eichengreen B., Halpern L., von Hagen J., Wyplosz Ch. // CEPR Policy Paper. – 2005. – № 10. – Режим доступу : www.cepr.org.
252. Aghion P. Endogenous Growth Theory Philippe Aghion / P. Aghion, P. Howitt, C. García-Peñalosa. – MA: MIT Press, 1998. – 694 p.
253. Amundsen E. Why has the Nordic electricity market worked so well? / E. Amundsen, L. Bergman // Utilities Policy. – 2006. – № 14 (3).
254. Anand S. The Income Component of the Human Development Index / S. Anand, A. Sen // Journal of Human Development and Capabilities. – 2000. – Vol. 1. – № 1.
255. Aslund A. The Last Shall Be the First: The East European Financial Crisis / A. Aslund. – Wash. (D.C.) : PIIE, 2011. – 212 p.
256. Audretsch D. B. Knowledge Spillovers and the Geography of Innovation and Production / Audretsch D. B., Feldman M. P. // American Economic Review. – 1996. – № 86. – P. 630–640.

257. Auerbach A. On the Performance and Use of Government Revenue Forecasts / A. Auerbach // *National Tax Journal*. – 1999. – Vol. 52. – No 4.
258. Azmeh Shamel. «Greater Chinese» global production networks in the Middle East: the rise of the Jordanian garment industry [Электронный ресурс] / Azmeh Shamel, Nadvi Khalid // *Development and Change*. – 2013. – Vol. 44, Issue 6. – P. 1317–1340. – Режим доступа : <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/dech.12065/abstract>.
259. Balcer A. The Eastern Partnership in the Black Sea Region: towards a New Synergy / A. Balcer. – Warsaw : DemosEUROPA, 2011. – 128 p.
260. Barca F. An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations / F. Barca. – 2009.
261. Barlett W. Institutional Quality and Growth in EU Neighbourhood Countries / Barlett W., Cucukovic N., imir Jurlin K., Nojkovic A., Popovski V. // *Search Working Paper*. – 2013. – WP /5/11. – P. 1–53.
262. Barro R. J., Sala-i-Martin X. 2004. *Economic growth*. – London : The MIT Press, 2004. – 654 s.
263. Barthe F. Deregulation and opening of the electricity market in France [Электронный ресурс] / F. Barthe // 18th international conference on electric distribution, Turin, June 6–9. – 2005. – Режим доступа : http://www.cired.net/publications/cired2005/papers/cired2005_0609.pdf.
264. Batley R. *Local Government in Europe: Trends and Developments* / Batley R., Stoker G. – London: Macmillan. United Kingdom, 1991. – 239 p.
265. Bauman Zygmunt *Leben als Konsum*. – Hamburg : Hamburg Edition HIS Publishers, 2009. – 204 p.
266. Becattini G. Dal settore industriale al distretto industriale / G. Becattini // *Rivista di Economica e Politica Industriale*. – 1979. – 5 (1).
267. Benchmarking klastrów w Polsce – 2010. Raport z badania [Электронный ресурс]. – Warszawa, 2010. – S. 133. – Режим доступа : http://www.pi.gov.pl/PARPFfiles/file/klastry/Benchmarking_klastrow/Benchmarking_klastrow_w_Polsce_2010.pdf.
268. Bennet R. *Territory and administration in Europe* / R. Bennet. – London : Printer, 1989.
269. Bennett R. J. (ed.) *Environment and Planning*, Vol. 3, Chapter 1, «Reflections on «Government and Policy» / R. J. Bennett (ed.). – London : Sage, 2012.
270. Bhagwati J. The dangerous drift to preferential trade agreements / J. Bhagwati, A. Krueger. – Washington, D.C. : AEI Press, 1995. – 43 p.
271. Bickel W. *Der Finanzausgleich* / W. Bickel // *Handbuch der Finanzwissenschaft*. – 2. Aufl., Bd II. – Tuebingen, 1956. – P. 736.
272. Bini Smaghi L. Addressing Imbalances in the Euro Area [Электронный ресурс] / Bini Smaghi L. // *Central Banker's Speeches*. BIS. – 2011. – Feb. 14. – Режим доступа : www.bis.org.
273. Bird R. M. *Fiscal Decentralization in Developing Countries* / Bird R. M., Vaillancourt F. – Cambridge : Cambridge University Press, United Kingdom, 1999. – 318 p.
274. Blair J. P. *Local Economic Development: Analysis, Practices, and Globalization* / J. P. Blair, M. C. Carroll. – London : Sage, 2008.
275. Bolcárová P. Stanovenie vzťahu medzi vybranými ukazovateľmi ekonomickej výkonnosti a finančnej kapacity regiónov NUTS 3 v Slovenskej republike / Bolcárová P., Kološta S., Flaška F. // XVI. Medzinárodný kolokvium o regionálnych viedách. – Czech Republic, 2103. – P. 182–186.
276. Brada J. *Fiscal Policy in Transition Economies. A Postscript* / J. Brada // *Post-Soviet Geography and Economics*. – 2000. – № 7. – P. 24–38.
277. Brüderle R. Preface [Электронный ресурс] / Rainer Brüderle ; in: *The Kompetenznetze Deutschland Initiative – Network Profiles. Annual Report 2010–2011*. – P. 7. – Режим доступа : <http://www.vdivde-it.de/publications/reports/annual-report-2010-2011-of-the-kompetenznetze-deutschland-initiative>.
278. Brzoza-Brzezina M. Can We Prevent Boom-Bust Cycles During Euro Area Accession? / M. Brzoza-Brzezina, P. Jacquinet, M. Kolasa // *ECB Working Paper*. – 2010. – № 1280. – P. 1–47.
279. Building Up a 21st Century Infrastructure in Mexico [Электронный ресурс] // *NAFTA Works*. – 2012. – Vol. 17, Issue 2. – 6 p. – Режим доступа : <http://www.naftamexico.net/february-2012-building-up-a-21st-century-infrastructure-in-mexico/>
280. Buitter W. Aspects of Fiscal Performance in Some Transition Economies Under Fund-Supported Programs / W. Buitter // *IMF Working Paper*. – 1997. – wp/97/31. – P. 1–57.
281. Burfisher M. E. *Regionalism: Old and New, Theory and Practice* / M. E. Burfisher, S. Robinson, K. Thierfelder. – Capri : The International Agricultural Trade Research Consortium (IATRC) Conference, 2003. – 28 p.

282. Camagni R. Towards a Concept of Territorial Capital / Camagni R., Chizzolini B., Fratesi U. (eds.): Modelling regional scenarios for the enlarged Europe. – Berlin : Springer, 2008.
283. Canuto O. The Day After Tomorrow – A Handbook on the Future of Economic Policy in the Developing World / O. Canuto, M. Giugale. – Washington : World bank, 2010. – 237 p.
284. Capello R. Globalization and Regional Growth in Europe: Past Trends and Future Scenarios / Capello R., Fratesi U., Resmini L. – Berlin : Springer, 2011.
285. Čapková S. Slovakia: Local Government: Establishing Democracy at the Grassroots / Čapková S. // In J. Loughlin, F. Hendriks and A. Lidström (eds). The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. – New York : Oxford University Press, 2010. – P. 552–576.
286. Cecchetti S. Monetary Policy and Financial Stability: What's Ahead for Central and Eastern European Countries / S. Cecchetti // BIS Speeches. – 2010. – P. 1–11.
287. Chanona A. A Comparative Perspective between the European Union and NAFTA [Электронный ресурс] / A. Chanona. – Salvador de Madariaga Institute. – Режим доступа : <http://aei.pitt.edu/8109/1/chanonafinal.pdf>.
288. Charles Bohan. Automobile Corporate Networks in Europe: Sectoral specialization of Central and Eastern European Cities [Электронный ресурс] / Charles Bohan // Electronic data. – [Charles Bohan : University of Lausanne, Switzerland. – 2015]. – Режим доступа : http://www.unil.ch/igu-urban/files/live/sites/igu-urban/files/Young%20Scholar_2015/Bohan%20Ch_2015.pdf.
289. Cheru F. Transforming our common future: the local dimensions of global reform / F. Cheru // Review of International Political Economy. – 2000. – Vol. 7, No 2. – P. 353–368.
290. Choice Logistics [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа : <http://www.choicelogistics.com/>.
291. Christopher D. Higgins. An Exploration of the Freight Village Concept / Christopher D. Higgins, Mark R. Ferguson. – Ontario : McMaster University Hamilton, 2010.
292. Cluster policy in Europe. A brief summary of cluster policies in 31 European countries, 2008. – P. 17 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.clusterobservatory.eu/system/modules/com.gridnine.opencms.modules.eco/providers/getpdf.jsp?uid=100146>.
293. Coccozza E. The Impact of Global Crisis on South-Eastern Europe / E. Coccozza, A. Colabella, F. Spadafora // IMF Working Paper. – 2011. – WP/11/300. – P. 1–70.
294. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of Regions. Europe 2020 Flagship Initiative Innovation Union. SEC(2010) 1161. Brussels, 6.10.2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/innovation-union-communication_en.pdf#view=fit&pagemode=none.
295. CORDIS. Community Research and Development Information Service [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://cordis.europa.eu/guidance/welcome_en.html.
296. Coricelli F. Fiscal Policy in Transition. Economic Policy Initiative Forum. Report 3 / F. Coricelli, M. Dombrowski, U. Kosterna. – London : SEPR, 1997. – 56 p.
297. Coy P. The Creative Economy / Coy Peter // Business week. August 2000. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.bloomberg.com/bw/stories/2000-08-27/the-creative-economy>.
298. Cumbers A. Institutions, Power and Space: Assessing the Limits to Institutionalism in Economic Geography / Cumbers A., MacKinnon D., McMaster R. // European Urban and Regional Studies. – 2003. – 10. – P. 327–344.
299. Data on order from databases of DataCentrum [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.datacentrum.sk>.
300. Deante B. Local government reorganization in Western democracies / B. Deante. – London : SAGE, 1998.
301. Delcamp A. Presentation of the Responses to a questionnaire about the Autonomy of Parliaments / A. Delcamp // Association of Secretaries General of Parliaments Cape Town Session. – 2008. – April.
302. Delivering the promise: A reomise off PPP issues and activity, available at [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.pwe.com/gk/en/government_infrastructure/pdf/promisereport.pdf.
303. DG Enterprise and industry report. Innovation Clusters in Europe: A statistical analysis and overview of current policy support – P. 17 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.central2013.eu/fileadmin/user_upload/Downloads/Tools_Resources/Cluster.pdf.
304. Dicken P. Global Shift : Mapping the Changing Contours of the World Economy [Электронный ресурс] / P. Dicken // The Guilford Press. – 2011. – 6th ed. – 607 p. – Режим доступа : <http://iss.ecnu.edu.cn/library/Global%20Shift%202011.pdf>.

305. Dillinger W. Decentralization and its Implications for Service Delivery / W. Dillinger. – Washington, D. S. : The World Bank, 1994.
306. Doll A. Global Logistics Markets / Doll A., Friebel D., Rückriegel M., Schwarzmüller M. – Roland Berger Strategy Consultants GmbH, 2014. – 49 p.
307. DTI (Department of Trade and Industry). Our Competitive Future: Building the Knowledge Driven Economy. Cm 4716. – London : DTI, 1998.
308. Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. (2006), Finanse samorządowe. Narzędzia, Decyzje, Procesy / Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. – Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN, 2006.
309. EBRD Legal assessments 2000–2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ebrd.com>.
310. ECB Convergence Report. 2006. – Frankfurt-on-Main : ECB, 2006. – 264 p.
311. Economic Performance and Economic Regions in the New Economy: Foundations, Strategy / Ben Brunnen // Local government institute working paper series. – School of Public Administration University of Victoria, 2006. – 34 p.
312. El Pais. Economía [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://economia.elpais.com/economia/2012/10/26/actualidad/1351237238_415193.html.
313. Enright M. Regional Clusters and Multinational Enterprises: Independence, Dependence, or Interdependence? / M. Enright // International Studies of Management & Organization. – 2000. – Vol. 30, No. 2, Leading-Edge Multinationals and Leading-Edge Clusters. – P. 114–138.
314. Environmental indicator report 2014. Environmental impacts of production-consumption systems in Europe [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу : <http://www.eea.europa.eu/publications/environmental-indicator-report-2014>.
315. Euro Debt Crisis Contagion in Central and Eastern Europe // A D&B Special Report. – 2010. – Jul. – P. 1–9.
316. Europe 2020 Flagship Initiative Innovation Union [Електронний ресурс] // European Economic and Social Committee [Official website]. – Режим доступу : <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.15480>.
317. Europe 2020: a European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/investing-in-research-european-commission-europe-2020-2010.pdf>.
318. Europe in figures: Eurostat yearbook 2011. – Luxemburg : Publications office of the European Union, 2011. – 699 p.
319. European benchmarking code of conduct [Електронний ресурс] // EFQM. – Режим доступу : <http://www.efqm.org/en/PdfResources/Benchmarking%20Code%20of%20Conduct%202009.pdf>.
320. European Commission. Regional clusters in Europe. Report to the Enterprise Directorate General by KPMG Special Services. – EIM Business & Policy Research; ENSR. – Brussels : European Commission, 2002.
321. European Commission: Centres for Industrial Collaboration [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.google.com.ua/?gws_rd=ssl#q=Centres+for+Industrial+Collaboration+.
322. European Commission. 2010. Communication from the Commission EUROPE 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/investing-in-research-european-commission-europe-2020-2010.pdf>.
323. European Commission. 2010. Territorial Agenda of the European Union 2020 – Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions. 2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Final%20TA2020.pdf>
324. Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu>.
325. Eurostat regional yearbook 2015. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2015. – 309 p.
326. Evaluation: Instrumente für eine bessere Politikgestaltung. Jahresbericht 2013. – Berlin : Institut für Innovation und Technik, 2014.
327. Exchange Rates Regimes in Selected Advanced Transition Economies – Coping with Transition, Capital Inflows, and EU Accession / Corker R., Beaumont C., van Elkan R., Jakova D. // IMF Policy Discussion Paper. – 2000. – PDP/00/3. – P. 1–25.
328. Feser E. National industry cluster templates: a framework for applied regional cluster analysis / E. Feser, E. Bergman // Regional Studies. – 2002. – 34. – P. 1–19.

329. Fidrmuc J. Increasing Integration of Applicant Countries into International Financial Markets: Implications for Monetary and Financial Stability / J. Fidrmuc, F. Schardax // *Currency Areas and the Use of Foreign Currencies*. – BIS Paper. – 2003. – № 17. – P. 92–109.
330. Fiscal Federalism in Theory and Practice / T. Ter-Minassian, editor. – Washington : International Monetary Fund, 1997. – 683 p.
331. Fujita M. The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade / Fujita M., Krugman P. R., Venables A. J. – Cambridge, MA : MIT Press, 1999. – 640p.
332. Fujita M. The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade / M. Fujita, P. Krugman, A. Venables. – Cambridge, MA : MIT Press, 2001. – С. 26–27.
333. Geddes M. Local partnerships and social exclusion in the European Union: new forms of local social governance? / M. Geddes, J. Benington. – Routledge, 2001. – 254 p.
334. Global 3PL Market Size Estimates [Электронный ресурс] // Armstrong & Associates. – 2014. – Режим доступа : <http://www.3plogistics.com/3plmarketglobal.htm>.
335. Global Logistics Markets: Roland Berger Strategy Consultants GmbH. Global Logistics Markets / Doll A., Friebel D., Rückriegel M., Schwarzmüller M. – Munich, 2014.
336. Global Trends 2025: A Transformed World [Электронный ресурс]. – Washington US Government Printing Office, 2008. – 99 p. – Режим доступа : www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html.
337. Goldstein M. What the Next Emerging-Market Financial Crisis Look Like? / M. Goldstein // ПЕ Working Paper. – 2005. – 05-7. – P. 1–115.
338. Gorzým-Wilkowski W. Zarým ekonomiki gminy / W. Gorzým-Wilkowski, A. Miszczuk. – Lublin : Norbertinum, 1999. – 254 s.
339. Granovetter M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness / M. Granovetter // *American journal of Sociology*. – 1985. – Vol. 91, № 3. – P. 481–510.
340. Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations (RIS 3), (2012), European Commission.
341. Gunnarsson M. Regionalism and security – two concept in the wind of change [Электронный ресурс] / M. Gunnarsson. – Режим доступа : http://www.umu.se/cerum/publikationer/pdfs/NSB_1_00_6_1.pdf.
342. Haas R. Competition in the continental European electricity market: despair or work in progress? / Haas R., Glachant JM., Keseric N., Perez Y. // *Electricity market reform: an international perspective*. – Amsterdam : Elsevier, 2006.
343. Hajdys D. Rozwój rynku obligacji komunalnych w Polsce w latach 1996–2000 / D. Hajdys. – Łódź : Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2003.
344. Hank R. Deutschland – Land der Streithähne / R. Hank // *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*. – 2012. – № 7.
345. Hantsch S. Cluster Management Excellence in Germany – German clusters in comparison with European peers. / Hantsch Sophie, Kergel Helmut, Lämmer- Gamp Thomas, Meier zu Köcker Gerd, Nerger Michael. – Berlin : Institut für Innovation und Technik, 2013. – S. 14.
346. Hanusz A. Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego / Hanusz A., Niezgodna A., Czerski P. – Warszawa : Wydawnictwo Oficyna a Wolters Kluwer business, 2009.
347. Hashmi S. M. Towards East Asian Economic Integration [Электронный ресурс] / S. M. Hashmi, Y. T. Lee // *European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences*. – 2008. – Issue 12. – P. 116–122. – Режим доступа : http://www.eurojournals.com/ejefas_12_09.pdf.
348. Henry Wai-chung Yeung. Toward a Dynamic Theory of Global Production Networks [Электронный ресурс] / Henry Wai-chung Yeung, Neil M. Coe // *Clark University*. – 2014. – № 91 (1). – P. 29–58. – Режим доступа : economicgeography.org/
349. Hettne B. Globalism and New Regionalism / Hettne Björn, Inotai András, Sunkel Osvaldo. – N.-Y. : Macmillan, 1999. – 308 p.
350. Hettne B. Regionalism, Security and Development: A Comparative Perspective / B. Hettne // *Comparing Regionalisms. Implications for Global Development* / B. Hettne, A. Inotai, O. Sunkel. – Palgrave Macmillan, 2001. – P. 1–54.
351. Hill Hal. ASEAN Economic Integration: Features, Fulfillments, Failures and the Future [Электронный ресурс] / Hal Hill and Jayant Menon // *ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration*. – 2010. – No. 69. – 38 p. – Режим доступа : <http://www.adb.org/documents/Papers/Regional-Economic-Integration/WP69-Hill-Menon-ASEAN-Economic-Integration.pdf>.
352. Hindls R. Statistika pro ekonomy / Hindls R., Hronová S., Seger J. – Praha : Professional Publishing, 2003. – 415 p.

353. Hogan M. J. *The Marshall Plan: America, Britain and the reconstruction of Europe, 1947–1952* / Michael J. Hogan. – Cambridge University Press, 1989. – 482 p.
354. Horváthová L. *Dopad fiškálnej decentralizácie na miestne rozpočty v SR* / L. Horváthová // XIV. Ročník mezinárodní odborné konference, Teoretické a praktické aspekty veřejných financí. – Czech Republic, 2009. – P. 1–10.
355. Hudson R. *Divided Europe: society and territory* / Hudson R., Allan M. Williams Allan. – London : SAGE, 1999. – 315 p.
356. Huemer S. *Measuring Institutional Competitiveness in Europe* / S. Huemer, B. Scheubel, F. Walch // ECB Working Paper. – 2013. – № 1556. – P. 1–43.
357. Initiative «Kompetenznetze Deutschland»: Die innovativsten Netzwerke im Überblick / Jaresbericht- iit-2013 [Elektronní resurs]. – Режим доступа : KO-NETZ-2007_11_endfassung.pdf.
358. Innovation Cooperation (PRO INNO Europe®) [Elektronní resurs]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/support/pro-inno/index_en.htm?fuseaction=page.display&topicID=52&parentID=52.
359. *Innowacje i Transfer Technologii – Słownik Pojęć* / Praca zbiorowa pod red. K. B. Matusiaka. – Warszawa : Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2006. – S. 313.
360. International Energy Agency (2009) *Energy policies of Spain*, Resource document [Elektronní resurs]. – Режим доступа : <http://www.iea.org/Textbase/npsum/spain2009SUM.pdf>. Accessed 21 January 2010.
361. *International trade statistics 2015*. – Geneva : WTO Publications, 2015. – 170 p.
362. *Investing in America's Future: Barack Obama and Joe Biden's Plan for Science and Innovation* [Elektronní resurs] // The White House (Washington). – Режим доступа : <http://www.whitehouse.gov/>
363. Jamasb T. *Electricity market reform in the EU: review of progress toward liberalization & integration* / Jamasb T., Pollitt M. // *Energy J.* – 2005. – 26 (Special I): 11–42.
364. Jílek M. *Fiskální decentralizace. Teorie a empirie* / M. Jílek. – Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2008. – 428 p.
365. Jones E. *The Political Economy of European Integration: Theory and Analysis* / E. Jones, A. Verdun. – N.-Y. : Routledge, 2005. – 223 p.
366. Karan M. B. *Financial Aspects in Energy. A European Perspective* / A. Dorsman, W. Westerman, M. B. Karan, O. Arslan. – 2011. – P. 20.
367. Karan M. *The Development of Energy Markets in Europe* / M. Karan, H. Kazdagli // *Financial Aspects in Energy. A European Perspective*. – 2011. – 231 p. – P. 15.
368. Keating M. *The political economy of regionalism* / M. Keating, J. Loughlin. – Taylor & Francis, 1996. – 504 p.
369. Kelton C. M. L. *Using the North American Industry Classification System (NAICS) to Identify National Industry Cluster Templates for Applied Regional Analysis* / C. M. L. Kelton, M. K. Pasquale, R. P. Rebelein // *Regional Studies*. – 2008. – Vol. 42.3, April.
370. Kenen P. *EU Accession and the Euro: Close Together or Far Apart?* / P. Kenen, E. Meade // *Institute for International Economics Policy Briefs*. – 2003. – № PB03-9. – P. 1–19.
371. Klugman J. *The HDI 2010: New Controversies, Old* / J. Klugman, F. Rodriguez, H. J. Choi // *Human Development Research Paper 1. UNDP-HDRO*. – N.-Y., 2011.
372. Kopits G. *Fiscal Rules* / G. Kopits, S. Symansky // *Occasional Papers*. – 1998. – № 162. – P. 20–23.
373. Kosek-Wojnar M., Surówka K. *Podstawy finansów samorządu terytorialnego* / M. Kosek-Wojnar, K. Surówka. – Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN, 2007. – S. 26.
374. Kotarba B. *Zasady wynagradzania nauczycieli i ich realizacja przez samorządy województwa podkarpackiego w latach 2009–2011* / B. Kotarba // *Polityka i Społeczeństwo*. – 2012. – № 10. – S. 51–60.
375. Kozuń-Cieślak G. *Obligacje komunalne. Instrument dłużny dla jednostek samorządu terytorialnego* / G. Kozuń-Cieślak. – Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN, 2008.
376. Krugman P. *Strategic trade and the new international economics* / P. Krugman. – Cambridge, Mass. : MIT Press, 1986. – 313 p.
377. *La «scoperta» dello sviluppo locale in Italia* [Elektronní resurs]. – Режим доступа : http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.unipr.it%2Farpa%2Ffacecon%2FStoriaSvilo%2FLezione%252004.ppt&ei=Y4w2U9eIG4iNtQaA7YCAAw&usq=AFQjCNH49mTyG5Aok5qgQuxvIusBhC_gKw&sig2=L5HnEGR-fcRk2XuelL0IDA.

378. Laike Yang. Production Sharing in East Asia: China's Position, Trade Pattern and Technology [Электронный ресурс] / Laike Yang // East China Normal University. – 2014. – № 7. – P. 1–17. – Режим доступа : http://finance-and-trade.htwberlin.de/fileadmin/working_paper_series/wp_07_2014_Yang_Production_Sharing.pdf
379. Laszlo B. Transnational Integration Regimes as Development Programs [Электронный ресурс] / Laszlo Brus, Gerald A. McDermott // The Transnationalization of Economies, States, and Civil Societies / Ronald Holzhaecker (eds.). – N. Y.: Springer, 2009. – P. 23–61. – Режим доступа : http://www.springer.com/cda/content/document/cda_downloadaddocument/9780387893389-c1.pdf?SGWID=0-0-45-786603-173866323.
380. León R. L. Erawatch country reports 2010: Mexico [Электронный ресурс] / L. R. León // Joint Research Centre – Institute for Prospective Technological Studies (JRC-IPTS), 2010. – 53 p. – Режим доступа : <http://erawatch.jrc.ec.europa.eu/>
381. Leoński Z. Nauka administracji / Z. Leoński. – Warszawa : C. H. BECK, 2004. – S. 28–35, 58–92.
382. Littlechild S. Competition and contracts in the Nordic residential electricity markets / S. Littlechild // Utilities Policy. – 2006. – № 14 (3). – P. 136.
383. Logistics Performance Index [Электронный ресурс] // The World Bank. – 2014. – Режим доступа : <http://lpi.worldbank.org/international/scorecard/radar/254/C/UKR/2014#chartarea>.
384. Lovering J. Theory Led by Policy: the Inadequacies of the «New Regionalism» (Illustrated from the Case of Wales) / J. Lovering // International Journal of Urban and Regional Research. – 1999. – 23. – P. 379–395.
385. Łukasiewicz J. Zarys Nauki administracji / J. Łukasiewicz. – Wyd. II – Warszawa : Prawnicze Lexis Nexis, 2005.
386. MacLeod G. New Regionalism Reconsidered: Globalisation, Regulation and the Recasting of Political Economic Space / G. MacLeod // International Journal of Urban and Regional Research. – 2001. – 25. – P. 804–829.
387. Malmberg A. The Elusive Concept of Localisation Economies: Towards a Knowledge-Based Theory of Spatial Clustering / A. Malmberg, P. Maskell // Environment and Planning A. – 2002. – № 34. – P. 429–449.
388. Mansfield E. The Political Economy of Regionalism / E. Mansfield, H. Milner. – N.-Y. : Columbia University Press, 1997. – 274 p.
389. Martin P. Public support to clusters: A firm level study of French «Local productive systems» [Электронный ресурс] / P. Martin, T. Mayer, F. Mayneris // Mimeographed, University of Paris I. – 2010. – P. 4. – Режим доступа : <http://perso.uclouvain.be/florian.mayneris/rsue.pdf>.
390. Masson P. Monetary and Exchange Rate Policy of Transition Economies of Central and Eastern Europe after the Launch of EMU / P. Masson // IMF Policy Discussion Paper. – 1999. – PDP/99/4. – P. 1–25.
391. McGinnis M. Bioregionalism / M. McGinnis. – London : Routledge, 1999. – 231 p.
392. McKay J. Regional Economic Integration in a Global Framework / J. McKay, M. Armengol, G. Pineau. – Frankfurt am Main : European Central Bank, 2005. – 140 p.
393. McKinney J. A. NAFTA's Effects on North American Economic Development: A United States Perspective [Электронный ресурс] / J. A. McKinney. – University of Toronto, 2005. – Режим доступа : <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Future%20of%20NAFTA%20-%20McKinney%20Paper.pdf>.
394. Meier zu Köcker G. Cluster als Instrumente zur Initiierung von FuE-Aktivitäten zwischen Deutschland und Korea [Электронный ресурс] / Gerd Meier zu Köcker, Liane Garnatz. – Режим доступа : <http://www.vdivde-it.de/publikationen/studien/cluster-als-instrumente-zur-initiierung-von-fue-aktivitaeten-zwischen-deutschland-und-korea>.
395. Mikolajewicz Z. Finanse samorządu terytorialnego w Polsce na przykładzie województwa opolskiego / Z. Mikolajewicz, K. Lotko-Czech, I. Vakolska-Frankowska. – Opole, 2010. – 163 s.
396. Moffett S. EU and U.S. inch toward talks on free trade area [Электронный ресурс] / S. Moffett. – BRUSSELS, Reuters, 2012 – Режим доступа : <http://in.reuters.com/article/2012/06/20/eu-us-trade-idINL5E8HKJIS20120620>.
397. Monastyrskiy G. Municipalization as a new paradigm of local economic development: world and national tendencies / G. Monastyrskiy // Local self-government in local development: Ukrainian and Polish experience: monograph / ed. Lech Jańczuk. – Lublin : Wydawnictwo KUL, 2014. – P. 57–77.
398. Mukhopadhyay K. Economic and Environmental Impact of Free Trade in East and South East Asia / K. Mukhopadhyay, P. Thomassin. – N.-Y. : Springer Science + Business Media B. V., 2010. – 209 p.

399. Natalucci F. The Road to Adopting the Euro: Monetary Policy and Exchange Rate Regimes in the EU Candidate Countries / F. Natalucci, F. Ravenna // Board of Governors of the Federal Reserve System International Finance Discussion Papers. – 2002. – № 741. – P. 1–45.
400. NEPIC Strategy. Development of a Strategy to Support Northeast Process Industries. Presented by NEPIC Chair Paul Booth OBE at the AGM December 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nepic.co.uk/WebformFolder/NEPICStrategyPresentationWeb.pdf>.
401. Network Global Logistics [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу : <http://www.nglog.com/>.
402. Not made in Russia: як транснаціональні компанії розгортають виробництво в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://forbes.net.ua/ua/magazine/forbes/1401227-not-made-in-russia-yak-transnacionalni-kompaniyi-rozgortayut-virobnictvo-v-ukrayini>.
403. Novotny J. Convergence and divergence in living standards among regions of the enlarged European Union (1992–2006) [Електронний ресурс] / J. Novotny // MPRA Paper. – 2011. – No 34145, posted 16. – Режим доступу : <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/34145/>
404. OECD Inter-Country Input-Output (ICIO) [Електронний ресурс]. – Paris, 2015. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/sti/ind/input-outputtablesedition2015accesstodata.htm>.
405. OECD/ITF (2015), ITF Transport Outlook 2015, OECD Publishing / ITF [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dx.doi.org/10.1787/9789282107782-en>.
406. Ohmae K. The borderless world: power and strategy in the interlinked economy / K. Ohmae. – N.-Y. : Harper Business, 1990. – 223 p.
407. Ohmae K. Triad Power. The Coming Shape of Global Competition / K. Ohmae. – N.-Y. : Free Press, 1985. – 345 p.
408. Organisation Internationale des Constructeurs d'Automobiles (OICA) [Електронний ресурс]. – Paris, 2012–2013. – Режим доступу : <http://www.oica.net/>
409. Oulasvirta L. Financial autonomy and consistency of central government policy towards local governments / Oulasvirta L., Turala M. // International Review of Administrative Sciences – An international Journal of Comparative Public Administration. – 2009. – Vol. 75, issue 2. – P. 311–332.
410. PARP. Benchmarking klastrów w Polsce – 2010 // Raport z badania Warszawa, 2010. – S. 13.
411. Patrzalek L. Finanse samorządu terytorialnego / L. Patrzalek. – Wrocław : Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2010.
412. Payne A. Introduction: the Political Economy / A. Payne, A. Gamble // Regionalism and World Order. – London : Macmillan, 1996. – P. 2.
413. Peková J. Hospodaření a finance územní samosprávy / J. Peková. – Praha : Management press, 2004. – 375 p.
414. Petrakos G. Growth, integration, and regional disparities in the European Union / G. Petrakos, A. Rodríguez-Pose, A. Rovolis // Environment and Planning. – 2005. – Vol. 37 (10). – P. 1837–1855.
415. Pfeffer J. Three Myths of Management / Jeffrey Pfeffer, Robert I. Sutton // HBS. – Working Knowledge. – 2006. – 3/27.
416. Pietrzyk I. I. Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich / I. I. Pietrzyk. – Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN, 2000. – S. 213–218.
417. Pipat L. Do Economists' and Financial Markets' Perspectives on the New Members of the EU Differ? / L. Pipat, S. Schandler // IMF Working Paper. – 2007. – WP/07/65. – P. 1–31.
418. Poliak L. Assessment of the municipal financial capacity, Proceedings of scientific papers / L. Poliak // Manažment podnikania a vecí verejných. – Slovak Republic : Slovak academy of management, 2013. – P. 137–144.
419. Porter M. Clusters and the new economics of competition / M. Porter // Harvard Business Review. – 1998. – Vol. 76, Issue 6. – P. 77–90.
420. Porter M. E. Clusters and the New Economics of Competition / M. E. Porter // Harvard Business Review. – 1998. – P. 76–90.
421. Porter M. E. Location, competition, and economic development: Local clusters in a global economy / M. E. Porter // Economic Development Quarterly. – 2000. – 14 (1). – P. 15–34.
422. Porter M. E. The Competitive Advantage of Nations / M. E. Porter. – N.-Y. : Free Press, 1998.
423. Potoczek. Współczesne problemy rozwoju lokalnego i regionalnego / Potoczek. – Włocławek : Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku, 2000.
424. Przygodzki Z. Regionalny wymiar polityki rozwoju kapitału ludzkiego. Przykład Włoch, Wielkiej Brytanii, Niemiec i Polski / Z. Przygodzki (red.). – Warszawa : Difin, 2013.

425. Quarterly domestic energy switching statistics [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/quarterly-domestic-energy-switching-statistics>.
426. Quarterly Report on European Electricity Markets. Market Observatory for Energy // DG Energy. – 2015. – Vol. 8, issue 1.
427. Regional Economic Integration in a Global Framework / Julie McKay, Maria O. Armengol, Georges Pineau. – Frankfurt am Main : Published by European Central Bank, 2005. – 140 p.
428. Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics NUTS 2010/EU-27. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2011. – 143 p.
429. Regulatory oversight of EXs – Conclusions paper [Электронный ресурс] // CEER – homepage of the European Energy Regulators. – Режим доступа : http://www.ceer.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_PUBLICATIONS/CEER_PAPERS/Cross-Sectoral/2011/C10-WMS-13-03a_EX%20Oversight%20Conclusions-11102011.pdf.
430. Rekomendacje dla Polski / Portal innowacji klastry [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.pi.gov.pl/klastry/chapter_86438.asp.
431. Reshaping economic geography world development report 2009. – Washington : The World Bank, DC, 2009. – 383 p.
432. Rodrigue J.-P. The geography of transport systems. – 3rd ed. / J.-P. Rodrigue. – N.-Y. : Routledge, 2013.
433. Romer P. Endogenous Technological Change / P. Romer // The Journal of Political Economy. – 1990. – Vol. 98, No. 5. – Part 2 : The Problem of Development: A Conference of the Institute for the Study of Free Enterprise Systems. – P. 71–102.
434. Rozmahel P. Integration of Central and Eastern European Countries: Increasing EU Heterogeneity? / Rozmahel P., Kouba L., Grochova L., Najman N. // WWW for Europe. – 2013. – № 9. – P. 1–47.
435. Rugman A. Regional transnationals and Triad strategy / A. Rugman, A. Verbeke // Transnational Corporations. – 2004. – Vol. 13, No. 3. – P. 1–20.
436. Sally R. Economic integration: Will Asia go regional? [Электронный ресурс] / R. Sally // East Asia Forum. Politics and Public Policy in East Asia and the Pacific. – 2009. – Режим доступа : <http://www.eastasiaforum.org/2009/11/03/economic-integration-will-asia-go-regional/>
437. Schulz M. Regionalization in a Globalizing World: A Comparative Perspective on Forms, Actors, and Processes / M. Schulz, F. Söderbaum, J. Öjendal. – London : Zed Books, 2001. – P. 10.
438. Scott A. J. Regions, globalization, development / Allen J. Scott, Michael Storper // Regional Studies. – 2003. – Vol. 37: 6&7. – P. 579–593.
439. Shah A. Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies. Progress, Problems, and the Promise / A. Shah. – Washington, DC : World Bank Policy Research paper, 2004. – 47 p.
440. Shniper R. I. Economic Diagnostics and Forecasting of Regional Development / R. I. Shniper, A. S. Novoselov (eds.). – Novosibirsk : IEIE, 1991.
441. Sinn H.-W. The New Systems Competition / H.-W. Sinn // NBER Working Paper. – 2002. – № 8747. – P. 1–24.
442. Sinn H.-W. The New Systems Competition / H.-W. Sinn. – Oxford : Oxford University Press, 2003. – 224 p.
443. Sinn H.-W. The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition / H.-W. Sinn // Journal of Public Economics. – 1997. – № 66. – P. 247–274.
444. Slveski T. How Do Institutions Determine Economic Growth? / T. Slveski, D. Lazarov // Evidence From CEE Region Before and During Global Economic Crisis. – 2010. – P. 1–16.
445. Snooks G. D. Global Transition: A General Theory of Economic Development / G. D. Snooks. – Basingstoke Macmillan, 1999. – 352 p.
446. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1stycznia do 31 grudnia 2014 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.mf.gov.pl>.
447. State of the Innovation Union. Report From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://eur-lex.europa.eu>.
448. State of the Market Assessment [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.ofgem.gov.uk/ofgem-publications/86804/assessmentdocumentpublished.pdf>.
449. Statistical databases of Slovak Statistical Office. <<http://slovak.statistics.sk>>
450. Steiner M. The Discreet Charm of Clusters: an Introduction / M. Steiner // Clusters and Regional Specialisation. – London : Pion, 1998.

451. Steinle C. Merging a Firm-centred and a Regional Policy Perspective for the Assessment of Regional Clusters: Concept and Application of a «Dual» Approach to a Medical Technology Cluster / Claus Steinle, Holger Schiele, Kai Mietzner // *European Planning Studies*. – 2007. – Vol. 15, No. 2, February. – P. 237 [235–251].
452. Stevens B. H. *History of Spatial Economic Theory* / B. H. Stevens, M. Chevallier, J. P. Pujol // Springer Science & Business Media. – 2012.
453. Stoian A. Fiscal Policy Reaction in the Short Term for Assessing Fiscal Sustainability in the Long Run in Central and Eastern European Countries / A. Stoian, E. Campeanu // *Czech Journal of Economics and Finance*. – 2010. – № 60. – P. 501–518.
454. Stoian A. How Vulnerable is Fiscal Policy in Central and European Countries? / A. Stoian // *Romanian Journal of Fiscal Policy*. – 2012. – Vol. 3, Issue 2. – P. 68–81.
455. Stoilova D. Financial decentralization in Bulgaria: Which are the most important achievements of the transition period and how to move forward? / D. Stoilova // *Analele Stiintifice Ale Universităţii «Alexandru Ioan Cuza» Din Iasi*. – 2009. – T. LVI. – P. 166–177.
456. Storper M. *Globalization, Localization and Trade* / M. Storper // *The Oxford Handbook of Economic Geography* / Edited by Gordon L. Clark, Maryann P. Feldman, and Meric S. Gertler. – Oxford: Oxford University Press, 2000. – P. 146.
457. Subsidiarity. Wikipedia [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://en.wikipedia.org/wiki/Subsidiarity>.
458. Szlachta J. Przegląd zasad i kierunków ewolucji polityki regionalnej Polski i Unii Europejskiej do 2013 roku / Gawlikowska-Hueckel K., Szlachta J. (red.) // *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*. – Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business, 2014.
459. Sztern Ł. Współpraca nauki z biznesem. Formy i narzędzia wspierania [Электронный ресурс] / Łukasz Sztern // *Współpraca nauki i biznesu. Doświadczenia i dobre praktyki wybranych projektów w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007–2013*. – Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2013. – S. 38. – Режим доступа: <http://www.parp.gov.pl/files/74/81/626/18863.pdf>.
460. TACTICS (2012). Where the cluster winds are blowing in Europe [Электронный ресурс]. – Brussel: European Commission. – Режим доступа: <http://abclusters.org/wp-content/uploads/2013/12/Where-the-cluster-winds-are-blowing>.
461. Tandem Global Logistics [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.tandemgloballogistics.com/home>.
462. Tanzi V. Fiscal Reform Over Ten Years of Transition / V. Tanzi // *IMF Working Paper*. – 2000. – WP/00/113. – P. 1–31.
463. Tanzi V. Globalization and Future of Social Protection / V. Tanzi // *IMF Working Paper*. – 2000. – WP/00/12. – P. 1–23.
464. Tanzi V. Globalization, Technological Developments, and the Work of Fiscal Terminals / V. Tanzi // *IMF Working Paper*. – 2000. – WP/00/181. – P. 1–23.
465. Tanzi V. The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective / V. Tanzi // *IMF Working Paper*. – 1997. – WP/97/114. – P. 1–21.
466. Tanzi V. The Demise of the Nation State? / V. Tanzi // *IMF Working Paper*. – 1998. – WP/98/120. – P. 1–17.
467. Tarno J. P. *Samorząd terytorialny w Polsce* / Tarno J. P., Sieniuc M., Sulimierski J., Wyporska J. – Warszawa: wyd. Lexis Nexis, 2002.
468. The Canada-U.S. Free Trade Agreement (FTA) [Электронный ресурс] // *Foreign Affairs and International Trade Canada*. – 325 p. – Режим доступа: <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/us-eu.aspx?lang=eng&view=d>.
469. The Czech Republic and the Euro – Draft Accession Strategy. – Czech National Bank, 2002. – P. 1–6.
470. The European Cluster Memorandum. Promoting European Innovation through Clusters: An Agenda for Policy Action. Prepared by The High Level Advisory Group on Clusters, chaired by Senator Pierre Laffitte [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.vinnova.se/upload/dokument/VINNOVA_gemensam/Kalender/2008/Klusterkonferens_jan08/European%20Cluster%20Memorandum%20Final.pdf.
471. The European Cluster Memorandum. Promoting European Innovation through Clusters: An Agenda for Policy Action. Prepared by The High Level Advisory Group on Clusters, chaired by Senator Pierre Laffitte [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vinnova.se/upload/dokument/>

VINNOVA_gemensam/Kalender/2008/Klusterkonferens_jan08/European%20Cluster%20Memorandum%20Final.pdf.

472. The Future of Electricity. Attracting investment to build tomorrow's electricity sector // World Economic Forum. – 2015. – January. – P. 7.
473. The Nordic Way: Equality, Individuality and Social Trust. – Swedish Institute, 2012. – 50 p.
474. The Power of Industry Clusters: Harold L. Sirkin: Bloomberg Business [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.bloomberg.com/bw/articles/2012-10-22/the-power-of-industry-clusters>.
475. The Role of National Bank of Poland in the Process of European Integration. – Warsaw : National Bank of Poland, 2003. – 55 p.
476. The State in a Changing World. World Development Report, 1997 / World Bank. – Wash., September, 1997. – P. 51.
477. Trade and Development Report 2007. Regional Cooperation for Development. – N.-Y. and Geneva : UNITED NATIONS, 2007. – 195 p.
478. Trade Bloks. Policy Research Report. World Bank. – N.-Y. : Oxford University Press, 2000. – 145 p.
479. Trans-Pacific Partnership (TPP): 13th Round of TPP Negotiations Set for San Diego, California – July 2–10, 2012 [Электронный ресурс] // The Office of the United States Trade. – Режим доступа : <http://www.ustr.gov/tp>.
480. Tworzenie wartości w klastrze [Электронный ресурс]. – Warszawa : Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2012. – S. 16. – Режим доступа : http://www.pi.gov.pl/PARPFiles/file/klastry/Polskie_klastry/Publikacje/Tworzenie_wartosci_w_klastrze.pdf.
481. U.S. Cluster Mapping [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.clustermapping.us>.
482. UNCTAD statistics [Электронный ресурс]. – 2015. – Режим доступа : http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?IF_ActivePath=P,15912.
483. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 r. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20032031966>.
484. Villarreal M. U.S.-Mexico Economic Relations: Trends, Issues, and Implications [Электронный ресурс] / M. Angeles Villarreal // CRS Report for Congress Congressional Research Service, 2012. – Режим доступа : <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32934.pdf>.
485. Wæver O. Region in the Making – A Blueprint for Baltic Sea Politics / O. Wæver, P. Joenniemi // The Baltic Sea Region: Conflict or Co-operation? Region-Making, Security, Disarmament and Conversion. – Kiel, 1991. – P. 23–24.
486. Wagner H. Implications of Globalization for Monetary Policy / H. Wagner // IMF Working Paper. – 2001. – WP/01/184. – P. 1–62.
487. Wannop U. A. The Regional Imperative: Regional Planning and Governance in Britain, Europe and the United States / U. A. Wannop. – London : Jessica Kingsley, 1995. – 441 p.
488. Waysand C. European Financial Linkages: A New Look at Imbalances / C. Waysand, K. Ross, J. de Guzman // IMF Working Paper. – 2007. – WP/10/295. – P. 1–61.
489. Webb D. Transatlantic Trade and Investment Partnership / Dominic Webb. – House of Commons: SN/EP/6688. – 2015. – January. – 22 p.
490. Weber A. Über den Standort der Industrien. 1. Teil: Reine Theorie des Standorts / Weber Alfred. – Tübingen : Mohr, 1909.
491. What Lies Beneath: The Statistical Definition of Public Sector Debt / R. Dippelsman, C. Dziobek. – Washington : International Monetary Fund, 2012. – 21 p.
492. Who's Better in International Trade and Development the EU or NAFTA? [Электронный ресурс] // Knowledge@Wharton. – Режим доступа : <http://www.knowledgeatwharton.com.cn/index.cfm?fa=printArticle&articleID=1615&languageid=1>
493. William Milberg. Economic and social upgrading in global production networks [Электронный ресурс] / William Milberg, Deborah Winkler // Capturing the Gains. – 2010. – Working paper 4. – Режим доступа : www.capturingthegains.org.
494. Wojciechowski E. Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej / E. Wojciechowski. – Warszawa : PWN, 1997. – 150 s.
495. World bank. Data and Statistics [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.data.worldbank.org.
496. World Trade Report 2011. The WTO and preferential trade agreements: from co-existence to coherence [Электронный ресурс] // World Trade Organization – Geneva : WTO Publications, 2011. – 251 p. – Режим доступа : www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report11_e.pdf.
497. Worldwide Partners Alliance [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа : <http://www.ourwpa.com/>.

498. Wos B. Rozwoj regionow i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce / Boleslaw Wos. – Wroclaw : Oficyna Wydawnicza Politechniki Wroclawskiej Wroclaw, 2005. – S. 24.
499. WTO: International trade statistics 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2013_e/its13_world_trade_dev_e.htm.
500. Xing L. East Asian Tegral Integration: From Japan-led «Flying-geese» to China-centred «Bamboo Capitalism» / L. Xing // CCIS Research Series.Working Paper. – 2007. – No. 3. – 27 p.
501. Yamawaki H. The Evolution and Structure of Industrial Clusters in Japan / H. Yamawaki // Small Business Economics. – 2002. – № 18. – P. 121–140.
502. Zaidi A. Fiscal Policy and Sustainability in View of Crisis and Population Ageing in Central and Eastern European Countries / A. Zaidi, M. Rejniak // European Centre Policy Brief. – 2010. – Aug. – P. 1–21.
503. Zaucha J. (2014), Evolution, essence and measurement of territorial cohesion / J. Zaucha // Institute for Development. – Working Papers. – 2014. – № 001 (012). – Ver. 1. – P. 5.
504. Zvarych I. International Production Chains in Europe: position of Ukraine // Local Production Systems: Analysis and Forecasting of Regional Economic Development / ed. by A. S. Novoselov and V. E. Seliverstov. – Novosibirsk, Sofia, Lodz, Banska Bystrica, Ternopil, 2015. – 362 p.

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

Монографія підготовлена міжнародним колективом авторів у складі:

від Тернопільського національного економічного університету

Бригадир Вікторія Олександрівна	розділ 8 (співавтор)
д. е. н. Желюк Тетяна Леонтіївна	розділ 4
к. е. н. Зварич Ірина Ярославівна	розділ 9
д. е. н. Кириленко Ольга Павлівна	розділ 15 (співавтор)
Кириленко Олександр Вікторович	розділ 15 (співавтор)
д. е. н. Козюк Віктор Валерійович	розділ 7
д. е. н. Крисоватий Андрій Ігорович	передмова (співавтор); підрозділи 3.1; 3.2; 3.3 (співавтор); 3.4; розділ 14
к. е. н. Курант Тетяна Ігорівна	розділ 11 (співавтор)
д. е. н. Куриляк Віталіна Євгенівна	підрозділ 16.4 (співавтор); розділ 18 (співавтор)
к. е. н. Куриляк Євгеній Юрійович	підрозділи 16.1, 16.2, 16.3 (співавтор), 16.4 (співавтор); розділ 17 (співавтор)
Куриляк Максим Юрійович	підрозділи 2.1, 2.2; 2.3 (співавтор), 2.4 (співавтор); 16.3 (співавтор)
д. е. н. Мельник Алла Федорівна	розділ 12
д. е. н. Монастирський Григорій Леонардович	розділ 5; розділ 13
Полікевич Наталя Іванівна	розділ 10 (співавтор)
д. е. н. Савельєв Євген Васильович	передмова (співавтор); підрозділи 2.3 (співавтор), 2.4 (співавтор); підрозділ 16.4 (співавтор); розділ 18 (співавтор)
к. е. н. Смалюк Галина Федорівна	розділ 18 (співавтор)
д. е. н. Сохацька Олена Миколаївна	розділ 8 (співавтор); розділ 10 (співавтор); розділ 11 (співавтор); розділ 17 (співавтор)
д. е. н. Шкільняк Михайло Михайлович	розділ 4 (співавтор)

від Львівського національного університету «Львівська політехніка»

к. е. н. Синютка Наталія Геннадіївна	підрозділ 3.3 (співавтор)
--------------------------------------	---------------------------

від Маріупольського державного університету

д. е. н. Булатова Олена Валеріївна	розділ 1; розділ 6
------------------------------------	--------------------

від Полтавського університету економіки і торгівлі

д. е. н. Єгоричева Світлана Борисівна	розділ 19
---------------------------------------	-----------

від Лодзького університету (Uniwersytet Łódzki), Польща

Prof., Dr. hab. Євтухович Олександра (Jewtuchowicz Aleksandra)	розділ 20 (співавтор)
Dr. Пшигодські Збігнев (Przygodzki Zbigniew)	розділ 20 (співавтор)

від Університету Матея Бела (Univerzita Mateja Bela), Банська Бистриця, Словаччина

Ing, PhD Борсекова Каміла (Borseková Kamila)	розділ 21 (співавтор)
Ing, PhD Чапкова Соня (Čapková Soňa)	розділ 21 (співавтор)
Ing, PhD Флашка Філіп (Fľaška Filip)	розділ 21 (співавтор)
Ing, PhD Колошта Станіслав (Kološta Stanislav)	розділ 21 (співавтор)
Ing, PhD Віталішова Катаріна (Vitálišová Katarína)	розділ 21 (співавтор)

від Економічної академії імені Димитра Апостолова Ценова (Стопанска академия Димитър Апостолов Ценов), Свищов, Болгария

Prof., PhD Богданова Маргарита (Богданова Маргарита)	розділ 22 (співавтор)
Парашкевова Евеліна (Парашкевова Евелина)	розділ 22 (співавтор)
Тодоров Еvgені (Тодоров Евгени)	розділ 22 (співавтор)
PhD Цветанова Ева (Цветанова Ева)	розділ 22 (співавтор)

від Інституту економіки та організації промислового виробництва Сибірського відділення Російської Академії Наук, Новосибірськ, Росія

к. е. н. Бурматова Ольга Петрівна (Бурматова Ольга Петровна)	розділ 23 (співавтор)
к. е. н. Маршалова Асія Софіївна (Маршалова Асія Софиевна)	розділ 24 (співавтор)
д. е. н. Новосьолов Олександр Сергійович (Новосёлов Александр Сергеевич)	розділ 24 (співавтор)
к. е. н. Сумська Тетяна Володимирівна (Сумская Татьяна Владимировна)	розділ 23 (співавтор)

Наукове видання

РЕГІОНАЛЬНІ ПЕРЕТВОРЕННЯ У СВІТОВОМУ ТА УКРАЇНСЬКОМУ ВИМІРАХ

Монографія

*За науковою редакцією докторів економічних наук, професорів
А. І. Крисоватого і Є. В. Савельєва*

Редактор *Інна Калачик*

Комп'ютерна верстка *Юрія Хомацького*

Дизайн обкладинки *Марії Одобецької*

Підписано до друку 09.03.2016 р.
Формат 60x84/8. Гарнітура Times.
Папір офсетний. Друк на дублюванні.
Ум. друк. арк. 45,11. Обл.-вид. арк. 37,82.
Зам. № М044-16. Тираж 300 прим.

Видавець

Тернопільський національний економічний університет
вул. Львівська, 11, м. Тернопіль

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців ДК №3467 від 23.04.2009 р.

Виготовлено у видавничо-поліграфічному центрі «Економічна думка ТНЕУ»
вул. Бережанська, 2, м. Тернопіль, 46004
тел. (0352) 47-58-72
E-mail: edition@tneu.edu.ua