

Рекомендації
Міжнародної науково-практичної конференції "Територіальний розвиток і регіональна політика: сучасний стан та орієнтири подальших реформ"

9-11 червня 2016 року у спортивно-оздоровчому таборі «Гарт» Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки (с. Світязь, Волинська область), відбулася Міжнародна науково-практична конференція «**Територіальний розвиток і регіональна політика: сучасний стан та орієнтири подальших реформ**».

Головним організатором конференції виступила Державна установа «Інститут регіональних досліджень імені М.І.Долішнього НАН України».

Метою конференції було обговорення сучасних проблем територіального розвитку та реалізації регіональної політики в Україні, вироблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо забезпечення соціально-економічного розвитку територій України в контексті сучасних реформ та євроінтеграційних процесів.

У конференції взяли участь 45 науковців, управлінців та практиків з різних регіонів України, зокрема з Києва, Одеси, Луцька, Тернополя, Ужгорода та Львова, а також іноземні вчені з Польщі. Серед учасників конференції – 5 академіків та 2 член-кореспонденти НАН України, 17 докторів та 12 кандидатів наук, керівники регіональних та місцевих органів влади.

У рамках конференції було проведено три тематичних пленарних засідання:

- Регіональна політика в умовах децентралізації влади: нові виклики і завдання;
- Адміністративно-територіальна реформа: перші результати і напрямки наступних трансформацій;
- Розвиток транскордонного співробітництва в умовах реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Актуальність піднятих на конференції питань зумовлена перебуванням України під впливом процесів двовекторного спрямування - євроінтеграції та децентралізації, одночасна дія яких вимагає проведення глибинних реформ в економіці, у розвитку системоформуючих інститутів та діях владних інституцій, суспільної свідомості загалом. Вирішення проблем територіального розвитку нині залежить від ефективності реформ, які сприятимуть нарощенню внутрішнього потенціалу територій. Надмірно централізована регіональна політика вичерпала себе в нинішніх реаліях і не дозволяє у повній мірі розкрити можливості регіонів та сфокусуватись на вирішенні конкретних проблем.

Ускладнюючим чинником проведення необхідних країні реформ, у тому числі і в питаннях реалізації регіональної політики, виступає військово-політичний конфлікт на сході України, який призвів до змін у територіальній структурі економіки країни, у сфері зовнішньоекономічної та інвестиційної діяльності, в бюджетному процесі тощо.

Констатуючи актуальність тематики конференції її учасники відзначили основні проблеми та шляхи проведення подальших реформ у сфері реалізації державної регіональної політики, розвитку місцевої демократії, бюджетної децентралізації та транскордонного співробітництва.

1. Учасники конференції констатували необхідність удосконалення регіональної політики в умовах децентралізації управління, зокрема в частині:

- досягнення балансу централізації і децентралізації влади через забезпечення найбільш ефективного пристосування інститутів – держави і громади - до умов розвитку країни, тобто через механізми гнучкої децентралізації та багаторівневого управління;
- узгодження пріоритетів соціально-економічного розвитку країни, задекларованих у стратегічних документах національного рівня, Державній стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегіях, що дозволить підвищити ефективність їх реалізації, забезпечить консолідацію зусиль всіх рівнів влади на вирішенні проблем територіального розвитку та сприятиме узгодженню інтересів держави, регіону, місцевої громади;
- удосконалення методики розробки регіональних стратегій, яка б забезпечила можливість їх порівняння і оцінювання;
- оновлення інструментів механізму подолання диспропорцій розвитку територій та стимулювання їх економічної активності, дія яких має спрямовуватись на розбудову публічно-приватного партнерства, підвищення їх інвестиційної привабливості та конкурентоспроможності на внутрішньому та зовнішньому ринках;
- підвищення ролі регіональної влади в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи та налагодження взаємодії державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування у діалозі з бізнесом і територіальними громадами;
- забезпечення ефективності використання коштів ДФРР шляхом встановлення чітких критеріїв розподілу і освоєння цих коштів;
- зростання ролі Агенцій регіонального розвитку у фінансуванні регіональних інвестиційних проектів, в т.ч. на територіях, постраждалих в результаті бойових дій на сході України;
- активізації діяльності Ради регіонального розвитку у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку регіонів;
- унормування на законодавчому рівні всіх форм державно-приватного партнерства, що сприятиме активізації економічної діяльності на рівні регіонів та територіальних громад;
- покращення кадрового забезпечення системи регіональної та місцевої влади, зокрема в сфері територіального проектування та планування.

На конференції було відзначено, що перед регіонами стоїть завдання ефективно діяти в умовах дефіциту ресурсів, недосконалої інституційної бази і деформованої системи управління, що гальмує відновлення економічної та політичної стабільності на всіх рівнях. Саме регіональний рівень має стати точкою опори для досягнення макроекономічної стабільності в країні, зростання експортного потенціалу та розширення ринків збуту продукції тощо. Цьому має сприяти залучення інструментів регулювання і забезпечення регіонального розвитку.

2. Учасники конференції надали схвальну оцінку початку реформи децентралізації, у рамках якої здійснюються давно очікувані зміни у системі адміністративно-територіального устрою України. Разом з цим, висловлено тривогу з приводу цілої низки проблемних питань адміністративно-територіальної реформи, розвитку місцевого самоврядування та його фінансово-бюджетної бази, територіальної організації влади, які проявили себе уже на перших етапах реформи.

Ключовими висновками щодо реалізації початкового етапу цих реформ є:

- адміністративна реформа, яка є важливим елементом у реформі децентралізації, не спричинила необхідних змін у системі надання публічних послуг, дерегуляції національної економіки;
- притаманні Україні тенденції до гіпертрофованої територіальної концентрації економічної активності за низької дієвості інструментів подолання надмірної диспропорційності територіального розвитку загострюють проблеми нерівності у доступі населення до публічних послуг, місць праці та джерел матеріального благополуччя, які можуть загострюватися у рамках реформи децентралізації;
- обмежена кількість центрів економічного зростання, занепад сільських територій та низька бюджетна спроможність територіальних громад при існуючій системі формування бюджетів й міжбюджетних відносин спонукає до створення просторово надто великих об'єднаних територіальних громад, що поглиблює розрив між мешканцем та владою, нівелює ключове завдання реформи децентралізації, яким слід вбачати створення умов для активізації людського потенціалу територіального розвитку, стимулювання соціально-економічної активності членів громад, їх включення у розвиток громад й вирішення питань місцевого значення;
- у надмірно великих за територією громадах за наявного стану транспортних комунікацій ускладнюється доступ мешканців до низки публічних послуг та загострюються проблеми периферійності й перспектив розвитку віддалених від центрів громад населених пунктів;
- неприпустимо у процесі реформи децентралізації виходити за рамки оптимального балансу централізації-децентралізації, передавати на базовий рівень адміністративно-територіального устрою й місцевого самоврядування невластиві їм функції органів державного управління, зокрема у сфері освіти (освітні програми та контроль їх дотримання, методичне забезпечення освітнього процесу тощо), охорони здоров'я

(стандарти медичних послуг, кваліфікаційні рівні медичних працівників тощо);

- у процесі створення об'єднаних територіальних громад слід уникати їх надмірної територіально-демографічної неоднорідності та фрагментарності, запобігати порушенням управлінсько-бюджетного балансу на районному рівні;
- потребує законодавчої й управлінської врегульованості низка питань у сферах земельних відносин, освіти, охорони здоров'я, надання адміністративних послуг;
- низьким є рівень професійної підготовки управлінського персоналу громад до роботи в нових умовах;
- зі створенням об'єднаних територіальних громад виникає потреба розробки нової чи коригування застарілої містобудівної документації: генеральних планів населених пунктів, схем територіального планування;
- за низького потенціалу добровільного об'єднання громад (станом на 25.04.2016 р. об'єдналося 847 з 11520 раніше діючих міських, селищних, сільських рад – 7,4 %) слід посилювати державні стимули їх об'єднання, значно збільшувати обсяги відповідних субвенцій, дотацій;
- труднощі подолання рецидивів патерналізму у ментальності населення й індивідуалістських мотивів очільників органів місцевого самоврядування, а також невідповідність балансу державних, регіональних і локальних інтересів при формуванні об'єднаних територіальних громад за принципом добровільності, засвідчують необхідність внесення змін до Конституції України, зокрема, відходу від положення щодо виключно добровільного об'єднання громад;
- ефективне проведення реформи потребує посилення державного управління нею, створення спеціалізованого державного органу з організації та проведення адміністративно-територіальної реформи.

Сучасний етап бюджетної децентралізації та її впливу на функціонування системи місцевих фінансів в Україні вказує на існування низки ризиків національного, регіонального та базового рівня для фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку територій.

До основних ризиків слід віднести:

- посилення асиметричності фінансового забезпечення розвитку регіонів, районів, територіальних громад, що значною мірою обумовлено передачею доходів від акцизного податку до бюджетів базового рівня (додатковий дохід від цього податку отримали населені пункти, які традиційно були більш заможними - міста, села та селища, які знаходяться у приміській зоні, або вздовж основних транспортних магістралей);
- послаблення фінансової бази регіонального рівня управління та можливості його впливу на внутрішню регіональну асиметрію розвитку територій;
- намагання центральної влади зберегти контроль за розподілом коштів, що проявилось у введенні галузевих субвенцій місцевим бюджетам для фінансування делегованих повноважень, які мають чітко зазначену ціль: медична, освітянська, соціальна, на підготовку кадрів, що забезпечує

виключення випадків перерозподілу зазначених коштів на інші видатки. Таким чином, місцеві органи отримали конкретні цільові кошти, які не можуть змінювати, тоді як попередня система вирівнювання дозволяла такий перерозподіл;

- подальше послаблення системи місцевих фінансів в державі: у 2015 р. мало місце зниження частки доходів місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету України та підвищення залежності місцевих бюджетів від офіційних трансфертів. Така ситуація частково обумовлена необґрунтованим перерозподілом доходів від податку на доходи фізичних осіб та передачею їх значної частини до держбюджету, в результаті чого місцеві бюджети у 2015 р. недоотримали 32,4 млрд.грн. ;
- недостатність переданого на місцевий рівень бюджетного ресурсу для фінансування делегованих повноважень, зокрема у сфері освіти та медицини, може спричинити до необґрунтованого скорочення мережі закладів соціальної інфраструктури;
- відсутність реальних фінансових важелів стимулювання процесу добровільного об'єднання територіальних громад в ході реалізації адміністративно-територіальної реформи.

Зазначені ризики мають враховуватись при виробленні подальших кроків реалізації реформи фінансових основ місцевого самоврядування та обґрунтуванні моделі бюджетної децентралізації в Україні.

3. Учасники конференції вважають за доцільне рекомендувати органам державної влади та місцевого самоврядування вжиття таких першочергових заходів, спрямованих на поглиблення транскордонного співробітництва між прикордонними регіонами України та країн-членів ЄС:

- узгодження стратегії розвитку прикордонних регіонів України з аналогічними стратегіями сусідніх адміністративно-територіальних одиниць Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії та сформуванню на цій основі спільні стратегії розвитку для всього транскордонного регіону «Україна-ЄС» із урахуванням потреб транскордонних ринків у збільшенні обсягів інвестиційних ресурсів;
- сприяння створенню спільних транскордонних інституцій, таких як транскордонні кластери, транскордонні технологічні парки, транскордонні промислові зони тощо;
- активізація залучення фінансових ресурсів, що виділяються за програмами міжнародної технічної допомоги ЄС для забезпечення їх розвитку;
- підвищення ефективності функціонування єврорегіонів «Карпати», «Буг», «Верхній Прут» і «Нижній Дунай» на основі модернізації їх інституційного базису, зокрема шляхом спеціалізації кожного з цих єврорегіонів на певних пріоритетах розвитку транскордонних ринків і транскордонного співробітництва між Україною та ЄС;
- підтримка ініціативи щодо розбудови та удосконалення транспортно-логістичної, інформаційної та маркетингової інфраструктури транскордонного регіону між Україною та ЄС на основі реалізації проектів

- державно-приватного партнерства та підвищення фінансової спроможності прикордонних територіальних громад областей Західної України;
- формування сучасної системи підготовки кадрів (за участю фахівців з країн-членів ЄС), спроможних ефективно працювати у сфері транскордонного співробітництва, у тому числі в процесі підготовки заявок та реалізації програм технічної допомоги ЄС;
 - розвиток та модернізація інформаційно-комунікаційної мережі задля поліпшення доступу мешканців українського прикордоння та підприємницьких структур до якісної та актуальної ділової інформації, а також заради розширення можливостей маркетингових каналів, орієнтованих на просування економічних інтересів прикордонних регіонів України на ринках ЄС;
 - розробка дієвого механізму залучення людського та фінансового потенціалу трудових мігрантів у розвиток економіки транскордонного регіону «Україна-ЄС»; впровадження інституційно-правових новацій, пов'язаних зі створенням дієвих стимулів для трудових мігрантів щодо започаткування ними транскордонної підприємницької діяльності та посилення їх інвестиційної активності в межах вказаного транскордонного регіону;
 - організація потужної інформаційно-просвітницької кампанії серед мешканців прикордонних територій Західного регіону України щодо значного потенціалу легальних форм розвитку транскордонного бізнесу;
 - активізація діяльності з популяризації пріоритетів розпочатої в Україні адміністративно-територіальної реформи у взаємозв'язку з активізацією нових форм транскордонної співпраці між Україною та ЄС, зокрема транскордонних кластерів, транскордонних партнерств, об'єднань єврорегіонального співробітництва тощо;
 - узгодження та проведення спільних природозахисних дій, які одночасно дають можливість підвищити ефективність використання ресурсів, розташованих по обидва боки кордону (зокрема Карпати, Полісся та Розточчя) з метою розвитку туристично-рекреаційної сфери;
 - формування спільної транспортно-логістичної інфраструктури в межах усього транскордонного регіону «Україна-ЄС», орієнтованої на обслуговування не лише економічних взаємовідносин, а також на виконання загальноєвропейських завдань (відрізок дороги Е 40 (в Польщі – це майбутня автострада А 4), яка веде з Німеччини через Вроцлав, Катовіце, Краків і Жешів у Львів та Київ, а також доріг Е 372 і Е 73 (S 17 і S12), які з'єднують Варшаву і Люблін зі Львовом і Києвом);
 - активізація участі інвесторів із країн-членів ЄС у реалізації інноваційних проектів у межах прикордонних регіонів України, насамперед у високотехнологічних секторах економіки: ІТ-індустрії, приладо- та машинобудуванні, хімічній промисловості, сфері сучасних медичних послуг тощо.

Учасники конференції рекомендують:

1. Кабінету Міністрів України, профільним міністерствам із залученням установ Національної академії наук України, провідних фахівців інших наукових установ:

1.1. Ініціювати роботу щодо модернізації Концепції регіональної політики та механізмів її реалізації відповідно до цілей і завдань сучасних реформ, спрямованих на подолання соціально-економічних диспропорцій та активізацію потенціалу розвитку територіальних громад через використання нових підходів, методів та інструментів з державної підтримки громад, реалізацію можливостей їх саморозвитку, розвиток публічно-приватного партнерства на регіональному й локальному рівнях.

1.2. Забезпечити внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад у частині обмеження просторових параметрів громад з метою недопущення зростаючого розриву між владою та мешканцями, погіршення доступності до публічних послуг, посилення проявів периферійності та для створення умов з активізації людського потенціалу саморозвитку громад.

1.3. Обґрунтувати та подати Верховній Раді України пропозиції щодо внесення змін до податкового й бюджетного законодавства, спрямованих на зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування, оптимізацію міжбюджетних відносин.

1.4. Посилити державний супровід реформи децентралізації. Створити цільовий державний орган з управління адміністративно-територіальною реформою.

1.5. Не допускати при затвердженні Перспективних планів формування територій громад надмірної територіально-демографічної непропорційності об'єднаних громад.

1.6. Запровадити механізми запобігання дефіциту районних бюджетів при створенні об'єднаних територіальних громад з вищим середнього по району бюджетним потенціалом, а також інструменти додаткового субсидування бюджетів об'єднаних громад у процесі оптимізації мереж їх установ освіти, охорони здоров'я, культури.

1.7. Розробити й забезпечити реалізацію програм з підготовки/перепідготовки управлінського персоналу територіальних громад.

1.8. Забезпечити ефективне функціонування системи надання адміністративних послуг населенню з метою недопущення погіршення їх доступності у процесі об'єднання громад та підвищення якості.

2. Верховній Раді України:

2.1. Внести зміни до Бюджетного кодексу України, спрямовані на реальну бюджетну децентралізацію, зростання частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті держави, зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування.

2.2. Завершити підготовку та прийняти законодавчі акти й нормативні документи, необхідні для забезпечення реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади (у сфері земельних відносин, виборів представницьких органів та посадових осіб місцевого самоврядування, освіти, охорони здоров'я тощо).

2.3. Передбачати у ході бюджетного процесу необхідність посилення стимулів щодо об'єднання громад, збільшення державної допомоги на вирішення питань їх соціально-економічного розвитку.

2.4. Провести парламентські слухання з питань: реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні.

2.5. Забезпечити внесення змін до Конституції України у частині питань адміністративно-територіального устрою, територіальної організації публічної влади, зокрема передбачивши:

- усунення підміни виконавчою владою функцій місцевого самоврядування на базовому, районному та регіональному рівнях;

- забезпечення жорсткого державного контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України з метою недопущення порушень принципу унітарності української держави;

- відхід від принципу виключно добровільного об'єднання громад у процесі реформування адміністративно-територіального устрою України.

4. Учасники конференції підтримують Відкритий лист академіка НАН України Ю. Ю. Туниці Президентові України з приводу загрозової екологічної ситуації у державі та необхідності ініціювання позапланових парламентських слухань з питань її поліпшення шляхом розробки, за участю вчених НАН України, Програми пріоритетного фінансування запобіжних заходів на екологічно небезпечних об'єктах з метою відвернення імовірних екологічних катастроф.