

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ПРОБЛЕМ РИНКУ ТА ЕКОНОМІКО-ЕКОЛОГІЧНИХ
ДОСЛІДЖЕНЬ



Домінанти сталого розвитку регіонів України

монографія

За науковою редакцією
академіка НАН України, д.е.н., проф. Б.В.Буркинського

**Одеса
2020**

УДК 332.146.2-026.16(477)

ББК 65.054.12(4Укр)

Д 66

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

Буркинський Б. В., Лайко О.І., Андреева Н.М., Бутенко А.І., Горячук В. Ф., Дергачов В.О., Єрмакова О.А., Ільченко С.В., Купінець Л.Є., Некрасова Л.А., Нікішина О.В., Осипов В. М., Петрушенко М.М., Рубель О.С., Степанов В.М., Уманець Т.В., Хумарова Н.І., Шаршов С.І., Шевченко Г.М., Шлафман Н.Л., Антонюк П.О., Бондаренко О.В., Галиця І.О., Гетьман О.Л., Єжов М.Б., Костецька К.О., Котенко С.В., Кукош М.С., Маслій Н.Д., Радулов Д.Д., Тараканов М.Л., Топалова І.А., Тютюнник Г.О., Шаталова Л.С., Арафтеній А.М., Білоус О.Ю., Галкіна С.В., Голікова О.С., Граматік Г.П., Захаров О.В., Лозова Т.П., Лосєв М.І., Лукашук В.В., Назаренко Ю.А., Ремзіна Н.А., Талпа В.П., Федосєєв С.М., Чехович З.В., Шершун О.М., Штока Є.Т.

Рецензенти:

Ковальов А.І. - доктор економічних наук, професор, ректор Одеського національного економічного університету

Захарченко В.І. - доктор економічних наук, професор, професор кафедри міжнародного менеджменту та інновацій Одеського національного політехнічного Університету МОН України

Друкується за рішенням Вченої ради Інституту проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України (протокол № 18 від 07.12.2020 р.)

Домінанти сталого розвитку регіонів України : монографія / [Буркинський Б.В. та ін.] ; за наук. ред.

Д 66 Буркинського Б.В. ; НАН України, Ін-т пробл. ринку та екон.-екол. дослідж. – Одеса : ІПРЕЕД НАНУ, 2020. – 620 с.

ISBN 978-966-02-9484-4

Монографія присвячена питанням наукового обґрунтування актуальних домінуючих напрямів розвитку регіонів України на засадах сталості в економічному, соціальному, екологічному вимірах у відповідності до сучасного стану продуктивних сил, положень національних і міжнародних стратегічних документів та викликів, обумовлених трансформаційними зрушеннями і реформами. Пропонується визначення загальних фундаментальних засад щодо формування домінант сталого розвитку регіональних соціо-еколого-економічних систем в складі теоретико-методологічного базису, концептуальних основ, принципів та інституціональних складових, актуальних сучасним викликам і потребам в збільшенні продуктивності національної та регіональної економіки. Дослідження домінант сталого розвитку регіонів України здійснено в розрізі таких стратегічно важливих сфер як: підвищення ефективності секторально-просторової організації розміщення продуктивних сил; механізми відтворювального розвитку стратегічних агропродовольчих ринків; розвиток підприємницького сектору в аспекті його продуктивності в регіональному вимірі; реалізація стратегічних пріоритетів екологізації економічних систем; забезпечення інклюзивності формування та використання природно-ресурсних активів; вирішення перспективних задач розвитку транспортних систем у відповідності до регіональних особливостей.

УДК 332.146.2-026.16(477)

ББК 65.054.12(4Укр)

ISBN 978-966-02-9484-4

© Буркинський Б.В., Лайко О.І., Андреева Н.М. та ін., 2020

© Національна академія наук України, 2020

© Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України, 2020

Зміст

Передмова.....	7
Розділ 1. Перспективи сталого розвитку регіонів в сучасних трансформаційних умовах.....	12
1.1. Детермінанти регіонального розвитку в контексті загальнонаціональних імперативів.....	12
1.2. Соціально-економічний розвиток регіонів в умовах ринкових трансформацій.....	25
1.3. Методичні засади комплексної оцінки розвитку регіонів України.....	48
1.4. Регіональні інноваційні системи	62
1.5. Місце територіально-виробничих систем в економічному розвитку.....	72
1.6. Агенції місцевого розвитку в забезпеченні сталого розвитку територій.....	93
1.7. Структурна трансформація та індустріалізація регіональних економічних систем.....	110
1.8. Економічна трансформація регіону Українського Причорномор'я: реалії та перспективи.....	124
Висновки до розділу 1.....	132
Перелік використаних джерел.....	136
Розділ 2. Пріоритети та механізми сталого відтворювального розвитку стратегічних агропродовольчих ринків регіонів України.....	147
2.1. Стратегічні агропродовольчі ринки	147
2.2. Механізми сталого розвитку ринку зерна та продуктів його переробки.....	160
2.3. Механізми сталого розвитку регіональних ринків олійних культур і продуктів їх переробки.....	180

2.4. Механізми відтворювального розвитку регіональних ринків овочевої продукції в Україні.....	195
2.5. Логістика розвитку регіонального ринку плодово-ягідної продукції.....	216
2.6. Механізми відтворювального розвитку регіональних ринків молока та молочних продуктів.....	233
Висновки до розділу 2.....	248
Перелік використаних джерел.....	253
Розділ 3. Розвиток підприємницького сектору: наукові засади та прикладні рішення.....	259
3.1. Тенденції розвитку підприємництва реального сектору економіки регіонів України.....	259
3.2. Інституціональне забезпечення інноваційного розвитку підприємницького сектору.....	279
3.3. Вектори регіонального розвитку підприємництва на засадах нео-глобалізму.....	291
3.4. Механізми активізації регіонального розвитку технологічного підприємництва.....	318
Висновки до розділу 3.....	330
Перелік використаних джерел.....	334
Розділ 4. Домінанти екологізації розвитку економічних систем в Українському Причорномор'ї.....	343
4.1. Адаптація суб'єктів аграрного бізнесу Причорномор'я до умов кліматичних змін.....	343
4.2. Екологізація сільськогосподарського землекористування в Південному регіоні.....	365
4.3. Перспективи розвитку альтернативної енергетики.....	389

4.4. Екологічні імперативи інвестиційно-інноваційного розвитку	406
4.5. Пріоритети розвитку біоекономіки.....	421
4.6. Соціо-еколого-економічні складові якості життя в умовах урбанізаційних змін.....	433
4.7. Формування регіонального інформаційного базису екологічного управління.....	444
Висновки до розділу 4.....	454
Перелік використаних джерел.....	458
Розділ. 5. Формування та використання природно-ресурсних активів в умовах сталого та інклюзивного розвитку регіонів	470
5.1 Чинники управління природними активами.....	470
5.2 Принципи формування та використання природно-ресурсних активів рекреаційно-туристичної сфери.....	479
5.3 Світовий досвід використання природних рекреаційних ресурсів і територій.....	495
5.4 Управління мінерально-ресурсними активами регіону (на прикладі лікувальних грязей).....	504
5.5 Моделювання економіко-екологічної діяльності та її інвестування	513
Висновки до розділу 5.....	528
Перелік використаних джерел.....	529
Розділ. 6. Перспективи розвитку транспортних систем України	542
6.1. Урахування природоохоронних заходів при організації транспортного забезпечення регіонів.....	542

6.2. Транспортне забезпечення змішаних перевезень для реалізації державної політики міжрегіональної інтеграції.....	566
6.3. Ідентифікація та визначення чинників забезпечення змішаних перевезень регіонами.....	581
6.4. Концептуальні основи розвитку транспортної інфраструктури регіонів України на засадах мультимодальності.....	597
Висновки до розділу 6.....	602
Перелік використаних джерел.....	605
Висновки.....	610

ПЕРЕДМОВА

В сучасних умовах перманентних трансформацій, нестабільності та кардинальних змін економічних систем, викликаних внутрішніми та зовнішніми факторами впливу актуальним завданням стає обрання об'єктивних домінант і стратегічних напрямів сталого розвитку таких систем. Домінантно-орієнтований підхід до регулювання розвитку економіки є виправданим в умовах дефіциту ресурсів, відносної обмеженості можливостей, особливо для регіональних економічних та екологічних систем, що дозволяє ефективно і раціонально використовувати природні ресурси, формувати розміщення виробничих потужностей і досягати ефекту підвищення продуктивності у вигляді зростання валової доданої вартості. Ступінь відповідальності за якість розвитку регіональних економічних та екологічних систем суттєво зростає внаслідок впливу змін, викликаних реформою децентралізації. Зараз органи місцевого самоврядування мають більш самостійно ніж раніше дбати про розвиток територіальних економічних систем з метою фінансово-матеріального забезпечення реалізації соціальних та екологічних ініціатив, виконання дохідної і витратної частин своїх бюджетів, та задля забезпечення добробуту своїх територіальних громад. Тому необхідність наукового обґрунтування домінант сталого розвитку регіональних економічних систем в сучасних умовах визначається практичним запитом на ефективні напрями забезпечення балансу соціо-економіко-екологічних інтересів з боку громад базового і регіонального рівня.

Серед ключових домінант розвитку регіональних економічних систем, які варто виокремлювати, виділимо такі:

- Підвищення ролі соціального капіталу в процесі соціально-економічного розвитку суспільства;
- Стимулювання підвищення продуктивності підприємницької діяльності у вигляді збільшення доданої вартості;
- Підвищення ефективності використання локальних ресурсів регіональних економічних та екологічних систем на основі розширення меж співробітництва і участі в міжнародному економічному обміні;
- Формування систем регіонального управління і стратегування розвитком економіки територіально-господарських утворень в контексті міжмуніципального, міжрегіонального та транскордонного співробітництва і розподілу праці;

Забезпечення сталого відтворювального розвитку стратегічних агропродовольчих ринків на національному та регіональному рівнях;

- Екологізація розвитку регіональних економічних систем та секторів національної економіки;

- Формування напрямів ефективного використання природно-ресурсних активів в умовах сталого та інклюзивного розвитку регіонів;

- Визначення заходів ефективного транспортно-інфраструктурного забезпечення розвитку регіональних економічних та екологічних систем;

- Запровадження процедур реформування портової сфери як ключової складової розвитку транспортної системи на національному та регіональному рівнях;

- Вдосконалення інституціональних механізмів функціонування і розвитку транспортної системи регіонів України в контексті мультимодальності.

З переходом економічних систем до етапу постіндустріалізації стає зрозумілим, що обмеження поняття капіталу фізичним капіталом не дозволяє відповісти на цілий ряд питань державного управління і соціально-економічного розвитку суспільства. В умовах, коли рівень освіти, інновації й інформатизація є визначальними факторами соціально-економічного розвитку суспільства, коли провідну роль в економіці відіграють високотехнологічні компанії, які успішно використовують людський капітал і нематеріальні активи, що відкриває шлях до інноваційного розвитку і розбудови економіки знань. Іншими словами, у світовій економіці активно формується нова парадигма розвитку, базисом якої є інноваційні джерела зростання, водночас важлива роль в ній належить підприємництву, адже підприємництво - економічна підсистема, що створює умови для найбільш повної реалізації потенціалу суспільства в тому числі на шляху до сталого його розвитку. Однак це неможливо без постійного підвищення продуктивності підприємницької діяльності, під чим ми розуміємо процес ефективного зростання перетворення компетентностей (знань, вмінь, навичок, досвіду) людей, матеріальних, фінансових, енергетичних, інтелектуальних, організаційно-управлінських ресурсів, а також можливостей отримання якісного результату, що задовольняє потреби та очікування зацікавлених сторін і забезпечує стійкий та збалансований розвиток підприємницьких структур та економіки в цілому.

Зростання складності процесів, які відбуваються в економіці та інших сферах суспільства на національному та регіональному рівнях, неможливість вирішення низки питань соціально-економічного розвитку країни та регіонів, потреба підвищення продуктивності підприємницької діяльності (тобто капіталізації ресурсів, що комбінують підприємці), обумовлюють необхідність розробки концептуальних засад та стратегії підвищення продуктивності підприємницької діяльності. Вдосконалення її організаційно-економічного механізму, інформаційно-аналітичного інструментарію та заходів реалізації в контексті доданої вартості та прихованих активів, а також формування ланцюжків доданої вартості, що забезпечить стійкий і збалансований розвиток економіки в умовах трансформаційних змін.

Для забезпечення сталого розвитку регіонів в умовах сучасних зрушень необхідним є відповідність викликам і потребам суспільства, а також тим інституціональним вимогам, що є ключовими і визначають напрями регіональної політики. Так, для формування ресурсної забезпеченості розвитку регіональних економічних систем необхідним є формування територіально-господарських утворень, здатних згенерувати потрібні економічні ресурси для реалізації соціальних та екологічних ініціатив громад та регіонів. Умови розрізненості територіально-господарських комплексів і суб'єктів господарювання в регіонах, а також постійно зростаючий конкурентний тиск з боку зовнішнього середовища визначають необхідність запровадження інструментарію співробітництва територіальних громад як однієї з ключових домінант в напрямках підтримки розвитку регіональних економік. Становлення територіально-виробничих систем на субрегіональному рівні є основним рушієм розвитку в умовах сучасних реформ, оскільки сприятиме формуванню економічного базису для забезпечення виконання соціальної та екологічної функцій.

Важливим для забезпечення сталого розвитку регіональних економічних систем є реалізація вектору екологізації секторів господарського комплексу на основі збереження і ефективного використання ресурсів.

Характерною рисою сучасності є усвідомлення світовим співтовариством того, що соціальний прогрес та економічне процвітання можливі тільки завдяки дбайливому ставленню до природних багатств. Сталий, екологічно збалансований розвиток з урахуванням потреб теперішнього та майбутнього поколінь є імперативом економічного руху суспільних систем. Напрями подальшого пошуку шля-

хів підвищення ефективності природокористування відповідно до концепції сталого розвитку, що активно опрацьовується у нашій країні, усе більше поширюють підходи, пов'язані із впровадженням сучасних механізмів та інструментів інноваційно-інвестиційної політики. Розробка національного плану дій щодо визначення загальних напрямів раціонального природокористування на державному та регіональному рівнях слід вважати відгуком держави на реальні й досить гострі проблеми сьогодення та внеском до ініціатив та зусиль, що здійснює світова спільнота.

У вітчизняній науці існує певний доробок щодо теоретико-методологічного та прикладного аспектів екологізації інвестиційної та інноваційної політики держави та регіонів. Проте трансформаційні зрушення в державній та регіональній політиці сьогодення, світові виклики, розвиток наукових підходів до формування регіональної та секторальної політик передбачають необхідність розробки сучасної моделі інвестиційно-інноваційної політики щодо забезпечення раціонального природокористування; впровадження високоефективних операційних моделей бізнесу; забезпечення систем партнерства між владою, діловими колами та науковим співтовариством на концептуальних положеннях впровадження концепції «квадро-спіралі» на основі трансформації відомої моделі організації взаємостосунків у тріаді «влада-бізнес-університети»; визначення шляхів, механізмів та інструментів стимулювання, трансферу та провайдингу екологічних інновацій у інвестиційну політику; створення відповідних умов для модернізаційного прориву вітчизняної економіки.

Особливого суспільного значення в умовах існуючої в державі системної економіко-екологічної кризи набуває розробка теоретико-методичного базису формування інвестиційно-інноваційної політики забезпечення раціонального природокористування економіки на національному та регіональному рівнях.

Представлена монографія презентує власне бачення авторів щодо домінант регіонального розвитку, які об'єктивно формуються у відповідь на відкриті питання і завдання, що виникають в умовах потужного впливу трансформацій і реформ в економічному, соціальному та екологічному аспектах. Домінати розвитку регіональних систем господарювання визначають раціональний та ефективний курс впровадження механізмів підтримки підприємницької активності, розвитку стратегічних видів виробництва і секторів економіки та їхньої екологізації, формування та використання природно-ресурсних активів

на засадах сталості та інклюзивності, визначення перспектив розвитку транспортних систем країни в контексті пошуку ефективних рішень і відповідей на регіональні виклики.

У підготовці монографії брали участь:

розділ.1: Буркинський Б.В. (передмова, висновки, наукова редакція, 1.1, 1.2, 2.1); Лайко О.І. (загальна редакція, 1.2, 1.7, 1.8, висновки до розділу 1); Горячук В.Ф. (1.3); Дергачов В.О. (1.8); Єрмакова О.А. (1.4); Осипов В.М. (1.5, 1.6); Степанов В.М. (1.1); Галиця І.О. (1.2), Некрасова Л.А. (1.5); Єжов М.Б. (1.7); Кукош М.С. (1.5.); Радюлов Д.Д. (1.2); Чехович З.В. (1.7, технічне оформлення); Шаршов С.І. (1.7); Арафтеній А.М. (1.7); Білоус О.Ю. (1.8); Граматік Г.П. (1.5); Лосєв М.І. (1.7); Назаренко Ю.А. (1.3); Талпа В.П. (1.2, 1.7); Федосєєв С.М. (1.6.)

розділ.2: Нікішина О.В. (2.1., 2.2, висновки до розділу 2); Антонюк П.О. (2.3); Топалова І.А. (2.4); Лозова Т.П. (2.5); Тараканов М.Л. (2.6);

розділ.3: Уманець Т.В. (3.1., 3.3, висновки до розділу 3); Шлафман Н.Л. (3.2, 3.4); Бутенко А.І. (3.2); Шаталова Л.С. (3.1, 3.3); Топалова І.А. (3.3); Бондаренко О.В. (3.2); Лукашук В.В. (3.1; 3.2); Захаров О.В. (3.4); Штока Є.Т. (3.4);

розділ.4: Купінець Л.Є. (4.1, 4.2, 4.3, 4.5, 4.6, 4.7, висновки до розділу 4); Андрєєва Н.М. (загальна редакція, 4.2, 4.4); Рубель О.Є. (4.5); Гетьман О.Л. (4.3); Тютюнник Г.О. (4.2, 4.4., 4.6.); Шершун О.М. (4.7); Галкіна С.В. (4.1, технічне оформлення);

розділ.5: Хумарова Н.І. (5.1); Шевченко Г.М. (5.2); Голікова О.С. (5.3); Костецька К.О. (5.4); Петрушенко М.М. (5.5)

розділ.6: Ільченко С.В. (6.1.), Маслій Н.Д. (6.2.), Котенко С.В. (6.3.), Ремзіна Н.А. (6.4.)

1.2. Соціально-економічний розвиток регіонів в умовах ринкових трансформацій

Теоретико-концептуальні засади дослідження соціально-економічного розвитку регіонів в сучасних умовах постійних трансформаційних зрушень та реформ визначаються за допомогою інституціональної рамки, в основу якої покладено норми відповідних законів або директив, що створюють базис для розвитку локальних, регіональних та субрегіональних економічних систем.

Ключовими домінантами для сучасного розвитку сучасних регіональних соціально-економічних систем в умовах децентралізацій та зростаючих вимог до власної господарсько-економічної спроможності територіальних громад є:

- Забезпечення сталого розвитку регіонів;
- Активізація співробітництва для перетворення територій регіонів на функціональні господарські системи;
- Забезпечення фінансово-економічної здатності систем регіонального, субрегіонального та базового рівнів генерувати додану вартість, формувати власні бюджетні доходи і забезпечувати тим самим виконання витратної частини бюджетів соціального, інфраструктурного, екологічного та іншого суспільно необхідного характеру.

Наближення до моделі сталого розвитку регіональних економічних систем може стати реальністю завдяки ощадливому, ефективному та раціональному використанню наявних ресурсів. Максимальну віддачу від використання в господарському обороті ресурсів, в умовах активного включення регіональних та базових систем до відкритого і конкурентного економічного обміну можливо отримати лише завдяки вірному знаходженню свого місця в процесі розподілу праці. Тому активна участь регіонів в процесі розподілу праці є неминучою необхідністю, потребою і домінантою їхнього розвитку на найближчу перспективу. Для реалізації даного домінантного напрямку розвитку регіонів необхідною є відповідна законодавча та виконавча підтримка. Органи влади різного рівня мають для цього розробити, отримати та втілити в життя керівні настанови щодо провадження регіонального економічного співробітництва на базовому та вищих рівнях з цільовим концептом: максимізувати додану вартість на основі організації раціонального використання наявних ресурсів з моделюванням профілю участі в економічному обміні

відповідно до наявних переваг і передумов регіону. Але для втілення в життя домінянти розвитку співробітництва регіонів і громад потрібною є ціла низка теоретико-методологічних, методичних та прикладних рішень і механізмів, здатних сформувати цілісний інституціонально-методичний каркас із системою дієвих заходів забезпечення співпраці територіально-господарських утворень.

В Україні основу організації співробітництва територіальних громад становлять норми Конституції України [17] та Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [18, 19]. Положення Конституції України, а саме частини 3 ст. 142 ще до прийняття Закону України «Про співробітництво територіальних громад» визначали можливість провадження співробітництва різних територіальних громад: від сіл, міст, різних поселень до областей на договірних засадах, зі створенням об'єктів комунальної власності, з використанням бюджетних та інших коштів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування, організації, утримання комунальних підприємств, організацій і установ, для організації роботи органів, служб, установ тощо. Однак реально та офіційно інструмент економічного співробітництва в Україні майже не використовувався

Головна мета економічного співробітництва – це залучення до співпраці функціональних територій, тобто адміністративних одиниць або їхніх частин, пов'язаних економічними, соціальними, екологічними, інфраструктурними точками взаємодії, інтересами або участю в коопераційних, логістичних та інших ланцюгах, саме так стверджується в одному з аналітичних звітів ОЕСР.

Співробітництво – це дієвий засіб підвищення рівня економічного розвитку територіально-господарських систем шляхом застосування класичних та нових форм розподілу праці у вигляді концентрації, спеціалізації, кооперації, комбінування.

Результат провадження економічного співробітництва – перетворення територій з різним рівнем розвитку та ентропійними дивергенціями на територіально-господарські комплекси або, так звані, функціональні території.

Функціональні території – території навколо великих центрів (міст) міські або сільські, які можуть бути територіально поділені, але поєднані тісними та сталими взаємовідносинами та є частиною спільного економічного ланцюга співпраці.

Дані про діяльність функціональних територій (територіально-господарських, метрополійних систем) в країнах ЄС та ОЕСР наведені в таблиці 1.1.

Однак реальних результатів у вигляді організації економічного співробітництва і стимулювання соціально-економічного розвитку можливість провадження співробітництва, визначена в Конституції України, не принесла. Так само, як і прийняття відповідного профільного закону [18, 19] без належних фінансово-економічних, організаційних стимуляторів не сприяє пошуків економічного розвитку і співробітництва, а залишається формальним інструментом. Однак формальність такого інструментарію має припинитись і перетворитись на застосування реальних заходів підтримки економічного співробітництва територіальних громад, оскільки пришвидшення завершення реформи децентралізації (Згідно Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [20]) передбачає створення спроможних громад. Президент України наразі підписав Закон «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» і даним документом регламентовано, що «До прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України визначення адміністративних центрів територіальних громад та територій територіальних громад (громад), а також подання до Верховної Ради України проектів законодавчих актів щодо утворення і ліквідації районів здійснює Кабінет Міністрів України [20]».

Таблиця 1.1
Діяльність функціональних територій в країнах ЄС та ОЕСР*

Країни ЄС та ОЕСР	Функціональні території (ФТ), створені навколо поселень з кількістю населення, осіб				Всього	Частка валового продукту, створеного в таких ФТ, %
	Понад 1,5 млн.	0,5- 1,5 млн	200-500 тис.	50-200 тис.		
Austria	1	2	3	-	6	56,5
Belgium	1	3	4	3	11	58,9
Czech Rep	1	2	2	11	16	45,6
Denmark	1	3	-	-	4	53,8
Estonia	-	1	-	2	3	55,3
Finland	-	1	2	4	7	49,7
France	3	12	29	39	83	62,8
Germany	6	18	49	36	109	64,3
Greece	1	1	1	6	9	49,8

Hungary	1	-	7	2	10	49,7
Ireland	-	1	1	3	5	50,3
Italy	4	7	21	42	74	50,8
Luxembourg	-	-	1	-	1	80,2
Netherlands	1	4	11	19	35	72,1
Norway	-	1	3	2	6	44,5
Poland	2	6	16	34	58	55,2
Portugal	1	1	3	8	13	53,9
Slovak Rep	-	1	1	6	8	36,9
Slovenia	-	1	1	-	2	39,1
Spain	2	6	22	46	76	62,7
Sweden	1	2	1	8	12	52,7
Switzerland	-	3	3	4	10	55,6
United Kingdom	3	12	44	42	101	73,0
Разом:	29	88	225	317	659	55,37

*Укладено за даними ОЕСР [20]

У «Прикінцевих положеннях» зазначено: «Центральній виборчій комісії забезпечити формування виборчих округів та проведення місцевих виборів на основі територій територіальних громад, визначених Кабінетом Міністрів України на підставі цього Закону [20]».

Головна ідея при організації економічного співробітництва – це залучення до співпраці функціональних територій, тобто адміністративних одиниць або їхніх частин, пов'язаних економічними, соціальними, екологічними, інфраструктурними точками взаємодії, інтересами або участю в коопераційних, логістичних та інших ланцюгах, саме так стверджується в одному з аналітичних звітів ОЕСР [21, 22] та на таку ж ідею зроблено наголос в Державній стратегії регіонального розвитку України [23]. Тобто важливим є фактор поліпшення добробуту і підвищення функціональності територій в ході організації співпраці між ними, що відповідає положенням сучасної європейської регіональної політики. Тобто головним є не сам факт організації співробітництва, хоча й це є важливим, оскільки вибудовуються горизонтальні взаємозв'язки та поліпшуються комунікації, але потрібним є забезпечення економічного розвитку на засадах створення територіально-господарчих мереж з розгалуженими функціональними зв'язками, що стимулюватиме покращення спеціалізації та збільшення доданої вартості.

Загальна структура і склад інституціонального забезпечення провадження економічного співробітництва територіальних громад України в умовах децентралізації можуть бути представлені у вигляді такої схеми (рис. 1.2).

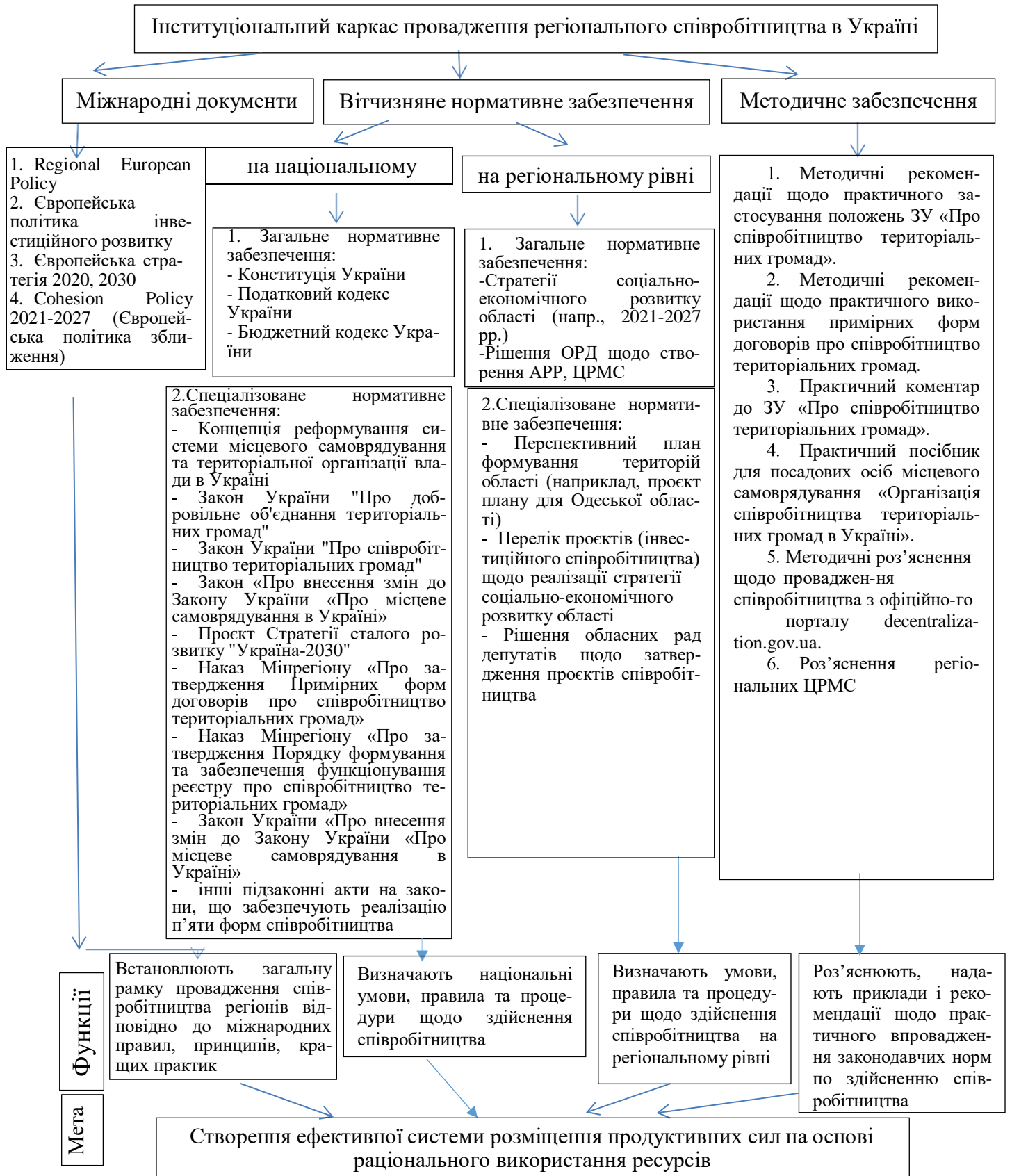


Рис. 1.2. Інституціональний каркас провадження регіонального співробітництва в Україні

Відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» співробітництво територіальних громад - це відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень [18].

Суттєвий досвід та кращі практики щодо провадження економічного співробітництва сформовано в країнах ЄС, де співробітництво визначається одним з основних інструментів досягнення ефекту вирівнювання або зближення регіонів та країн за рівнем соціально-економічного розвитку.

Одним з основних документів, що визначають актуальність та необхідність провадження співпраці між міськими та сільськими територіальними громадами в країнах ЄС, є положення нової політики зближення (Regional Development and Cohesion Policy 2021-2027) [24], в якій передбачається серед п'яти ключових пріоритетів забезпечити встановлення більш тісних, надійних та взаємовигідних зв'язків між учасниками в ЄС та в Європі в цілому.

Але й інші з п'яти напрямів (Більш розумна Європа, Більш соціальна Європа, Європа ближча до громадян, Більш зелена та вільна від вуглецю Європа) тісно пов'язані з міжмуніципальним та рурбаністичним розвитком і є важливими для реалізації і в міських, і в сільських громадах.

Передбачається, що інвестиції в регіональний розвиток будуть сфокусовані на 65-85% на забезпечення пріоритетів Smarter Europe та Greener, carbon free Europe в територіальному розрізі, відповідно до стану розвитку цільових регіонів. Тобто політика співпраці територіальних одиниць, в тому числі міських та сільських, буде підтримуватись програмами ЄС в секторальному вимірі.

Процесу міжрегіонального співробітництва в країнах ЄС сприяли програми фінансового забезпечення та інструменти спільної політики. Для стратегії ЄС, Європейської політики зближення (Cohesion Policy) на 2014-2020, 2021-2027рр. Європейське територіальне співробітництво – одна з двох головних цілей разом із залученням інвестицій в економічне зростання та створення нових робочих місць (рис. 1.3).



Рис. 1.3. Алгоритм формування функціонально спроможних територій в країнах ЄС

*Укладено на основі аналізу положень європейської регіональної політики [24-26]

Сконцентровано викладені і згруповані в єдиному документі "Europe 2030: local leaders speak out" інтереси європейських локальних та регіональних органів управління та їхніх представництв у більш ніж 40 країнах [25] також містять в собі положення щодо стимулювання економічного розвитку і співробітництва. В документі стверджується, що в Європі 2030 року територіальне планування буде здійснено у широкому масштабі, а також передбачається організація економічного співробітництва на засадах ефективного використання регіональних переваг і передумов.

В резолюції конференції ООН та ОЕСР «Поселення та стійкий міський розвиток» (UN Conference on Housing and Sustainable Urban Development) [26] йдеться про нерозривність економічного і тери-

торіального аспектів розвитку господарських систем на засадах організації співробітництва.

Необхідність провадження активної співпраці між регіонами, громадами та іншими територіальними громадами в документі обґрунтовується за допомогою таких фактів:

- близько 80% сільського населення мешкають поблизу міст;
- міські та сільські регіони користуються різними та часто взаємодоповнюючими активами, а краща інтеграція між цими напрямками є важливою для соціально-економічних показників;
- потенційні зв'язки включають демографічні, трудові, громадські послуги та екологічні аспекти;
- самі органи місцевого самоврядування не можуть керувати цими взаємозв'язками, розвиваючи як міське, так і сільське населення;
- ОЕСР дивиться на те, як управління може розвиватися, щоб допомогти керувати цією інтеграцією та впливати на процвітання місць та людей;
- сільсько-міські партнерства можуть покращити ефективність управління відносинами між селами та містами;
- сільські та міські партнерства є ефективним способом реагування на необхідність регулювати ці взаємодії та сприяти економічному розвитку та добробуту;
- міські та сільські території взаємозалежні через різні типи зв'язків, які часто перетинають традиційні адміністративні кордони;
- ефективне сільсько-міське партнерство може допомогти досягти цілей економічного розвитку для обох;
- посилення зв'язків полегшує доступ до робочих місць, об'єктів інфраструктури та різних видів послуг;
- сільські та міські партнерства допомагають регіонам покращити виробництво суспільних благ, досягти масштабів економії за рахунок надання державних послуг та допомогти розробити нові економічні можливості;
- залучення приватного сектору, який відіграє вирішальну роль у зміцненні зв'язку з регіональною економікою, залишається складним завданням;
- співпраця може бути складною, коли існує велика різниця у розмірах, ресурсах та спроможності між міськими та сільськими районами;

- інші фактори, що перешкоджають ефективному партнерству, включають регуляторні та політичні перешкоди, відсутність довіри та фрагментацію політики;

- уряди можуть заохочувати інтеграцію міської та сільської політики, працюючи над спільною національною програмою;

- національні уряди повинні заохочувати кращу інтеграцію між секторами політики, такими як сільськогосподарська та регіональна політика розвитку.

Найбільш цікавим для імплементації на теренах України є досвід впровадження різних інструментів організації співробітництва міських та сільських громад. Такі інструменти застосовувались і обговорювались серед вчених і практиків в якості ефективних заходів покращеного управління метрополіями ще з початку 1990-х років (Ostrom 1991; Barlow 1991; Norris, Phares, and Zimmerman 2007), однак в сучасному аспекті вони розглядаються як дієві заходи комплексної реалізації європейської політики зближення.

Для формування концептуальних засад ефективного провадження економічного розвитку і співробітництва в Україні необхідним є генерування актуальних сучасним викликам принципів і векторів організації взаємодії територіально-господарських утворень в аспекті розвитку горизонтальних та вертикальних зв'язків та ланцюгів доданої вартості. Але факти і результати проведення реформи децентралізації в Україні свідчать про наявність суттєвих неузгодженостей в реалізації економічної, соціальної, територіально-адміністрації ативної складових (рис. 1.4).

Стаття 2. Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [2] визначає такі принципи провадження економічного розвитку і співробітництва:

- 1) законності;
- 2) добровільності;
- 3) взаємної вигоди;
- 4) прозорості та відкритості;
- 5) рівноправності учасників;
- 6) взаємної відповідальності суб'єктів співробітництва за його результати.



Рис. 1.4. Алгоритм формування функціонально спроможних територій в Україні (2014-2020рр.)

*Укладено на основі аналізу положень національної регіональної політики [18-21]

Але серед наведеного переліку принципів відсутнім є врахування аспекту економічного розвитку і превалювання адміністративних аспектів, тому доречним буде доповнити даний перелік такими принципами як:

- економічної обґрунтованості та доцільності;
- ефективності використання локальних ресурсів та передумов;
- розвитку стійких господарських зв'язків та кооперування;
- залучення інвестицій в економічне зростання та створення нових робочих місць;
- стимулювання максимізації доданої вартості.

Суб'єктами співробітництва, згідно діючого законодавства [18], в Україні виступають територіальні громади сіл, селищ, міст. «Територіальні громади здійснюють співробітництво через сільські, селищні та міські ради. Співробітництво здійснюється у сферах спіль-

них інтересів територіальних громад у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом» [18, 27]. Дещо звужений до адміністративного аспекту напрям територіально-господарського співробітництва варто розширити економічними складовими, причому ключовим цільовим орієнтиром має стати максимізація створюваної доданої вартості.

В адміністративно-врядовному аспекті інструмент співробітництва між муніципалітетами, в тому числі між міськими та сільськими, можна поділити на дві великі категорії:

- утворення об'єднання громад;
- співробітництво за допомогою інших окрім об'єднання заходів.

Універсальність інструменту економічного співробітництва досягається завдяки його економічній сутності і розкриває його сенс: неважливо на якому етапі розвитку регіонів і громад даний інструмент застосовується, важливим є економічний ефект від його застосування у вигляді примноженої доданої вартості і розвиненому господарському комплексу. Тому як економічний важіль співробітництво є доречним для застосування і на стадії утворення об'єднаних громад в Україні, і на стадії розвитку сформованих ОТГ, і в процесах розвитку регіонів і громад без утворення об'єднаних структур.

Часто формування об'єднаних громад є найкращим варіантом вирішення проблем, які постають перед їхніми муніципалітетами, оскільки об'єднання може сприйматись членами громад як приєднання, поглинання, втрата колишньої самоврядності тощо [28, 29]. Особливо це стосується тих громад, які вже пройшли процес добровільного об'єднання, сформували свої органи управління і не бажають приєднуватись до міст або сільських громад, навколо яких вони розташовані. Добрих і негативних практик в цьому питанні дуже багато і в країнах ЄС (досвід Чеської республіки), і в інших розвинених країнах (зокрема в Канаді) [30, 31].

Тому на допомогу можуть прийти заходи провадження співробітництва громад без утворення об'єднань. Інструменти співробітництва, які реалізуються на договірних засадах, вважаються в Європі не альтернативою іншому способу організації співпраці – об'єднанню, а компліментарним доповнюючим заходом.

Інструменти (форми) організації співробітництва визначаються законодавчими, нормативними, програмними документами і угодами в сфері міжмуніципального співробітництва, характеризуються специфічними відмінностями, притаманними окремим країнам ЄС,

однак включають в себе відносно впорядкований перелік форм і методів, який прописаний у «Керівництві до інструментарію інтер-муніципальної кооперації» (Toolkit Manual Inter-municipal Cooperation) [31], виданому Радою Європи разом з UNDP та Local Government and Public Service Reform Initiative. Цей перелік включає в себе шість основних видів законодавчих рамок для оформлення міжмуніципального, в тому числі і рурбаністичного співробітництва, а саме:

1. Неформальна організація
2. Контракт
3. Організація публічного права (неприбуткова громадська організація, асоціація)
4. Підприємство, створене згідно приватного (комерційного) права (бізнес фірма, підприємство)
5. Єдине цільове або мультицільове підприємство, організація, утворене за положеннями публічного права
6. Об'єднана територіальна організація (підприємство), утворене за положеннями публічного права.

Наведений перелік форм муніципального співробітництва фактично відображається серед типів дозволених до впровадження заходів міжмуніципальної співпраці в різних країнах ЄС, однак формально цей перелік може бути різним, відповідно до того, як законодавством певної країни визначено такі форми співробітництва.

В Україні визначено офіційний перелік способів, форм та методів співробітництва, згідно діючого законодавства [18], практичні рекомендації до застосування якого розроблені фахівцями Інституту громадянського суспільства та Інституту проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України і репрезентовано Міністерством регіонального розвитку (тепер, у 2020 році – Міністерством розвитку громад і територій) [19].

Перелік класичних і визначених в рекомендаційних матеріалах Ради Європи та UNDP заходів провадження міжмуніципального співробітництва може корегуватись та інтерпретуватись, доповнюватись відповідно до нових трендів і програмних ініціатив Європейської політики. Зокрема, на основі врахування положень політики територіального зближення на 2014-2020 роки та 2021-2027 роки, можуть бути визначені такі 4 організаційні форми провадження співпраці (табл.1.2.).

Таблиця 1.2.

**Базові типи засобів організації економічного співробітництва
в країнах ЄС***

Типи базових засобів організації економічної співпраці	Зміст засобів організації економічного співробітництва
Зі створенням напіврегіонального управляючого органу	Організації, наділені повноваженнями щодо прийняття рішень, залучені в процеси планування та координації локальних та регіональних політик
Зі створенням організації з постачання послуг	Організація в сфері постачання послуг інфраструктурного, адміністративного та іншого характеру
З укладанням договору з постачання послуг	Об'єднання (кооперація), заснована на договірних засадах, особливо в сфері надання послуг
Створення колегіального органу з управління та планування	Об'єднані мережі, які залучені в процеси планування та координації локальних політик

* - Укладено на основі [19, 19, 22, 24, 25]

В Україні, згідно Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [18] визначаються такі 5 форм провадження економічного розвитку і співробітництва:

1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;

2) реалізації спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;

3) спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності - інфраструктурних об'єктів;

4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій - спільних інфраструктурних об'єктів;

5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

В ході реформи децентралізації в країнах ЄС формувались органи місцевого самоврядування і було створено численні малі муніципалітети, які за рівнем доходів і витрат на одного мешканця нібито й були економічно достатніми, однак понести витрати по великим проєктам,

по утриманню адміністрацій були неспроможними. Це особливо важливо в країнах з великою кількістю місцевих органів влади (наприклад, з менш ніж 900-1000 мешканців, або, навіть, менше ніж 200 мешканцями, як в Чехії) [19, 32]. В Угорщині вже в деяких з таких невеликих органів місцевого самоврядування почали створювати "спільні офіси", які надають адміністративні послуги для двох чи більше муніципалітетів. Аналогічне рішення застосовується в Польщі, Чехії та Словаччині.

Співпраця між місцевими органами влади, здається, є єдиним логічно вірним рішенням, якщо потрібно освоїти сучасні технології, включаючи системи переробки відходів, прокладання або ремонту доріг або надання адміністративних послуг для мешканців прилеглих до міста і близько розташованих громад сільського типу, де немає фінансової спроможності утримувати на постійній основі деякі відділи і департаменти, які є затребуваними для населення лише декілька разів на рік. При делегуванні повноважень щодо надання адміністративних послуг одному з муніципалітетів, як правило, передбачається спрямування частини податкових платежів мешканців з інших юрисдикцій, які обслуговуються в центрі надання адміністративних послуг, на користь такого муніципалітету.

Для України завдання, які покладатимуться на інструмент співробітництва, є дещо ширшими аніж забезпечення спроможності адміністративних одиниць – це потреба в забезпеченні економічного розвитку і зростання.

Так, серед основних завдань реформи децентралізації в Україні [34-36] визначено:

- вдосконалення адміністративного, територіального устрою шляхом оптимізації, укрупнення громад на базовому рівні, з можливою ліквідацією (трансформацією) районів;
- передача і розподіл повноважень між органами виконавчої влади з максимальним пріоритетом базового рівня (принцип субсидіарності);
- формування сприятливих і належних умов для економічного розвитку територіальних громад з метою забезпечення виконання належних повноважень і функцій;
- забезпечення якісних і доступних публічних послуг з максимальним наближенням до населення і у відповідності до державних стандартів.

З точки зору забезпечення добробуту населення громад і поліпшення економічної спроможності важливим є якісне виконання завдання № 3 - формування сприятливих і належних умов для економічного розвитку територіальних громад, для чого регуляторні заходи і механізми по залученню нових капіталів є необхідними. Тому концептуальні засади провадження економічного співробітництва в Україні мають базуватись на складових щодо підсилення економічної результативності співробітництва між регіонами і громадами.

Укладання договорів про співпрацю або створення об'єднаних територіальних організацій (асоціацій, органів управління, спільних адміністрацій тощо) також містить в собі альтернативу, яка аналізується і обирається переважний і кращий для країни спосіб організації міжмуніципального співробітництва. Рекомендації щодо проведення такої аналітики, розроблені за підтримки Ради Європи і Організацією економічного співробітництва і розвитку - ОЕСД [28], являють собою інформаційну складову інституціонального каркасу для провадження кооперації між громадами. Зокрема, експерти ОЕСД при прийнятті рішення про організацію співробітництва сільської та міської громади радять звернути увагу на такі ключові фактори:

- наявність взаємної залежності між міською та сільською територією (власне, чи є функціональний регіон на цій території);
- передбачити прийнятний для локальних особливостей спосіб представництва в колегіальному органі управління всіх територій (міських та сільських), що співпрацюватимуть;
- визначити рамкові умови та завдання для провадження співпраці, які враховують спільні інтереси і міських, і сільських громад;
- передбачити ініціативи, вектори та дії, які б дозволяли отримувати колективні вигоди для міських та сільських партнерів;
- визначитись з організаційною формою, яка б найкраще дозволяла реалізувати цілі співробітництва та полегшувала б співпрацю і досягнення цілей співробітництва.

В умовах провадження реформи місцевого самоврядування та реалізації євроінтеграційних ініціатив актуалізується необхідність ефективного використання локальних переваг регіонів для включення в транскордонне та міжнародне економічне співробітництво. Тому є необхідною розробка методичних підходів та інструментарію щодо забезпечення ефективної імплементації європейської політики регіонального зближення та подолання диспропорцій соціально-економічного розвитку територіально-економічних систем в аспекті

провадження економічного співробітництва функціональних територій в Україні та в Українському Причорномор'ї, зокрема. Особливо це стосується регіону Нижнього Дунаю, в якому процес добровільного формування об'єднаних територіальних громад майже зупинився через наявність конфліктів інтересів та неузгодженість поглядів місцевих жителів щодо призначення голів громад та адміністрацій. Однак регіон Нижнього Дунаю є одним з найбільш перспективних для реалізації євроінтеграційних ініціатив України та участі у міжнародному економічному обміні через географічну близькість до європейських кордонів та водних транспортно-торгівельних шляхів. Тобто втілення в життя ідей глокалізації - використання локальних переваг для участі в міжнародних процесах економічного обміну, для територій Українського Придунав'я є актуальним завданням. Також це визначає потребу застосування важелів податкового стимулювання співробітництва територіальних громад та розробки науково обґрунтованих положень провадження економічного співробітництва регіональних економічних систем з метою підвищення рівня їхнього соціально-економічного розвитку та на основі вдосконалення інституціонального базису в сприятливих для цього умовах реформування місцевого самоврядування. Це пов'язано з науковим забезпеченням практичної реалізації положень таких документів як: Європейська політика інвестиційного розвитку [19, 28, 37, 38] та Європейська стратегія 2020 [39], Концепція реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [35], Закони України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" [18] та "Про співробітництво територіальних громад" [19], проєкт Стратегії сталого розвитку "Україна-2030" [40]. Також наукові положення і пропозиції стосуються внесення доповнень і правок в Податковий кодекс України [41], спрямованих на активізацію соціально-економічного розвитку в територіальних економічних системах, на засадах становлення співробітництва та участі в глокалізаційних процесах. Окрім загальних завдань законодавчо-інституціонального характеру, має бути вирішено і таке: в системі інституціонального забезпечення розвитку територіально-господарських утворень на локальному рівні має бути визначено статус функціональних територій - комплексних територіально-економічних систем, які об'єктивно сформувались за ознакою єдності виробничих, логістичних, соціальних, екологічних, культурних та інших інтересів, характеризуються стійкістю господарських зв'язків та, за досвідом розвинених країн, підви-

щують ефективність інструменту формування об'єднаних територіальних громад. Тому необхідним є наукове обґрунтування сутності економічного співробітництва територіальних громад як дієвого інструменту підвищення конкурентоспроможності та рівня соціально-економічного розвитку регіональних та національних систем, визначення теоретико-методологічних основ співпраці функціонально спроможних територіальних утворень, на базі чого мають бути розроблені методичні підходи до оцінки ефективності провадження співробітництва на регіональному та локальному рівнях, а також сформульовано сутність механізмів, інструментів та пропозицій щодо стимулювання (у тому числі податкового) процесів спільного виконання значущих економічних проєктів різними територіальними громадами, які мають спільні функціональні зв'язки.

Розвиток партнерства та співробітництва територіальних громад є чи не єдиним шляхом ефективного зміцнення добробуту в умовах, коли поєднуються локальні децентралізаційні ініціативи та глобальні виклики, тобто відбувається процес глокалізації. Можливості для виходу на світові ринки та участі в міжнародному економічному обміні для дрібних локальних територіальних громад значно розширюються при застосуванні підходів щодо стимулювання партнерства в аспекті глокалізації.

В процесі активного провадження реформи децентралізації, намаганні побудувати ефективне місцеве самоврядування та досягти розвитку територіальних економічних систем на засадах євроінтеграції та імплементації кращих міжнародних практик і трендів необхідним є регуляторне стимулювання застосування заходів співробітництва (рис. 1.5).

Практика застосування договірних форм співпраці адміністративних одиниць з метою покращення їхньої економічної спроможності, яка розповсюджена в країнах ЄС, не знайшла суттєвого поширення і впровадження на теренах України, незважаючи на її виключну цінність як заходу стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів. Прийнятий в Україні Закон "Про співробітництво територіальних громад" [19] визначає загальні рамкові умови для застосування інструменту співробітництва, однак не стимулює громади до співпраці, оскільки потребує додаткового супроводу у вигляді супутніх законодавчих норм, положень державної та регіональної політики, які мають встановлювати стимули для реалізації локальних, регіональних, національних та міжнародних інвестиційних, інноваційних та

інших проєктів, спрямованих на підвищення рівня добробуту громад на засадах провадження співпраці і кращого використання локальних ресурсів і переваг територіальних одиниць.

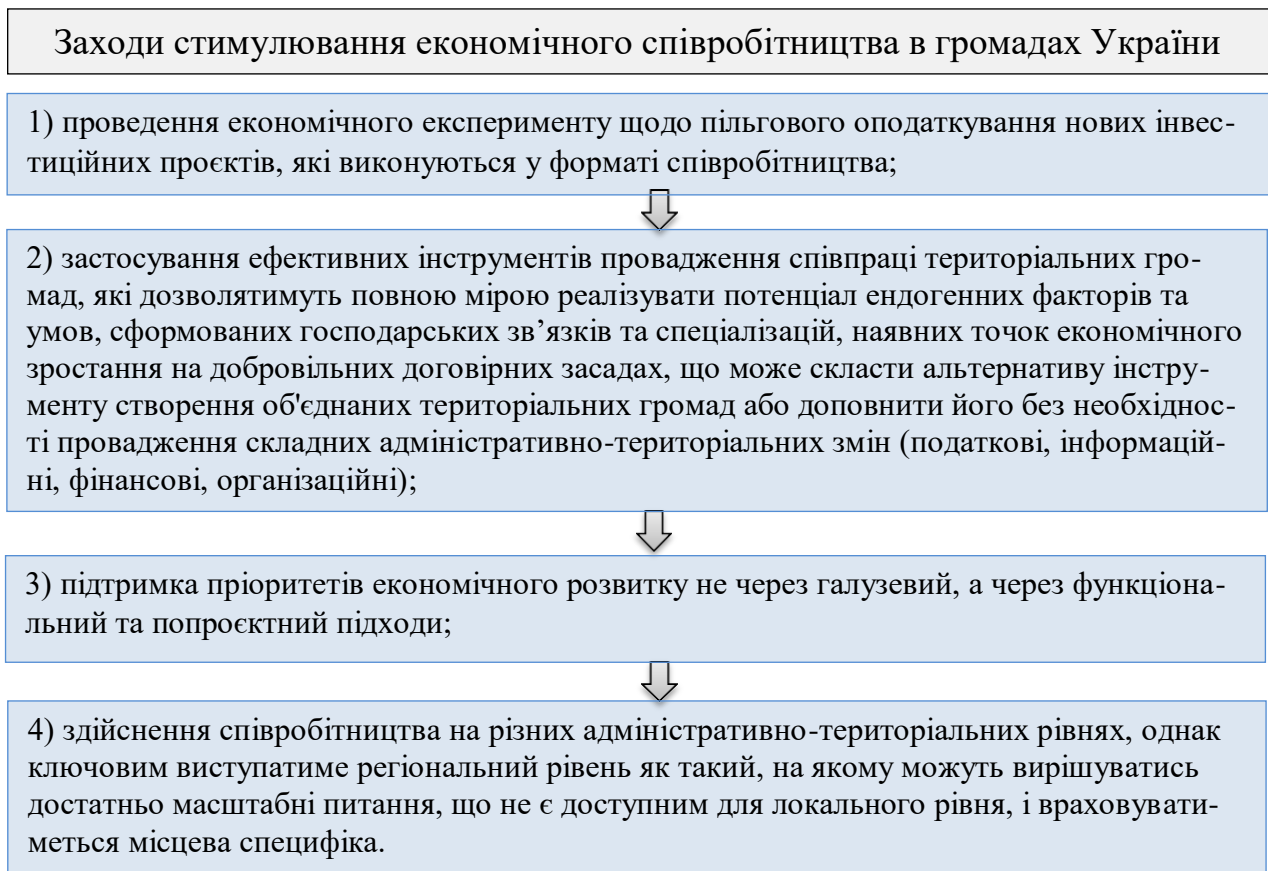


Рис. 1.5. Заходи стимулювання економічного співробітництва в громадах України (авторська розробка)

В той час як в усіх країнах ЄС інструмент міжрегіонального або міжмуніципального співробітництва дозволив сформувавши цілі мережеві секторально-господарські комплекси, які реально діють і уособлюють в собі реалізацію принципів і цілей сталого розвитку, в Україні станом на кінець 2019 року тільки 1188+18 громад стали користувачами інструменту міжмуніципального співробітництва, уклавши всього 530+21 договір про співпрацю (табл. 1.3.) і простимульовано процес такої співпраці завдяки адміністративним заходам і фактам залучення міжнародної технічної допомоги.

Таблиця 1.3.

Активність участі в регіональному економічному співробітництві областей України

Область	Загальна кількість проєктів співробітництва	Кількість громад, що скористались інструментом міжмуніципального співробітництва	Клас регіону за рівнем активності співробітництва	Область	Загальна кількість проєктів співробітництва	Кількість громад, що скористались інструментом міжмуніципального співробітництва	Клас регіону за рівнем активності співробітництва	
Полтавська	97	505	Найбільш активні	Тернопільська	5	13	Низкоактивні	
Вінницька	64	192		Чернівецька	4	10		
Сумська	36	81	Високоактивні	Закарпатська	3	8		
Черкаська	23	116		Львівська	3	7		
Харківська	22	94		Херсонська	3	7		
Житомирська	16	43		Хмельницька	3	12		
Волинська	11	31	Середньоактивні	Донецька	2	5		
Івано-Франківська	11	78		Одеська	2	9		
Чернігівська	11	45		Луганська	0	0		Активність відсутня
Рівненська	10	30		Миколаївська	0	0		
Кіровоградська	10	20		м. Київ	0	0		
Дніпропетровська	9	24						
Запорізька	8	16						
Київська	7	9						

* - розраховано за даними [21, 51]

Нерівномірною та відносно низькою є активність щодо використання інструменту співробітництва в усіх областях України, окрім Полтавської та Вінницької областей. Експерти проєкту децентралізації в Україні в якості головної причини такої низької активності щодо використання інструменту співробітництва називають необізнаність мешканців громад щодо можливостей, які відкриває співробітництво, та економічних ефектів у вигляді концентрації ресурсів, консолідації

зусиль, організації кооперації та спільної реалізації адміністративних та економічних проєктів [51]. Частково з такою думкою можна погодитись, але ключовим мотивом виступає все ж таки відсутність економічних інтересів та стимулів. Дані таблиці 1.3 свідчать про більш активне використання інструменту співробітництва в областях, де наявна більша концентрація виробничого потенціалу та відбувається більш активний економічний обмін.

Також важливим фактором є усвідомлення громадами потреби і корисності щодо використання співробітництва як заходу побудови господарських зв'язків і здійснення економічного поділу праці. Значну роль також відіграє неформальний інституціональний фактор - наявність згоди в самій громаді, сталість поглядів і прагнення до суспільного розвитку.

З причин відсутності потреби в провадженні економічного співробітництва не відбувається застосування такого інструменту громадою м. Київ та в Миколаївській області. Низькою є активність щодо провадження співробітництва та формування об'єднаних територіальних громад в регіоні Нижнього Дунаю.

Так, в даному регіоні створено лише 7 ОТГ у прибережній зоні, більшість прикордонних територій не охоплена процесами об'єднання, а договорів про співробітництво немає зовсім.

Заохочення до співробітництва має відбуватись системно, завдяки застосуванню низки стимулюючих заходів (у тому числі податкового стимулювання), що несуть в собі реалізацію економічних інтересів громад і дозволяють примножити і ефективно використати потенціал територій.

Темпи економічного зростання та стан соціально-економічного розвитку регіонів суттєво залежить від наявності точок економічного зростання і вірно підбраної політики регулювання і сприяння поживленню ділової активності. Реалії провадження реформ децентралізації, адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування свідчать про необхідність стимулювання економічної співпраці на всіх рівнях адміністративно-територіальної ієрархії заради ефективного використання локального потенціалу, отримання економічних вигід від розвитку бізнесу, що сприятиме соціальному піднесенню і зростанню добробуту, а також дозволить збільшувати економічну базу для наповнення дохідної частини бюджетів всіх рівнів. Найбільш активно і вдало процес формування об'єднаних громад відбувається в тих територіальних одиницях, де наявний економічний базис для подальшого розвит-

ку, тобто наявні промислові комплекси, виробничі потужності або центри ділової активності, які дозволяють громадам досягти економічної та фінансово-бюджетної спроможності.

Економічне співробітництво має здійснюватись на різних адміністративно-територіальних рівнях, однак ключовим виступатиме регіональний рівень як такий, на якому можуть вирішуватись достатньо масштабні питання, що не є доступним для локального рівня, і враховуватиметься місцева специфіка, переваги і можливості окремих територіальних одиниць, що важко зробити на національному рівні. Інституціональний базис для провадження багаторівневого співробітництва визначений Законами України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", "Про співробітництво територіальних громад", Постановою КМУ "Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди", а також рядом міжнародних угод та положеннями політики ЄС "European Cohesion Policy 2021-2027" [38]. Передбачається, що співробітництво областей з центральними органами управління стосовно питань вирішення спільних задач в сфері підвищення рівня економічного розвитку областей здійснюється за допомогою угод регіонального розвитку; співпраця на локальному рівні між містами, громадами, селами провадиться за допомогою п'яти форм договорів, визначених Законом "Про співробітництво територіальних громад"; транскордонне та міжнародне економічне співробітництво мають здійснюватись за допомогою певних форм міжнародних угод та договорів. В той же час питання регулювання і стимулювання процесів співробітництва територіальних економічних систем на принципах взаємної вигоди не врегульовані інституціонально і не обґрунтовані належним чином в науковому аспекті. Тому законодавчо запропоновані способи провадження економічного співробітництва не є достатньо ефективними, а угоди щодо регіонального розвитку реально не є діючими взагалі. Не обґрунтовані також ознаки і положення щодо ідентифікації функціональних територій - ключової економічної категорії, яка визначає сукупність територіально-економічних підкомплексів, здатних функціонувати в сукупності як єдина система, придатна до виконання спільних задач соціально-економічного розвитку в секторальному вимірі. В розвинених країнах, та особливо Європейському Союзу, підходи до регульованого і ефективного провадження економічного співробітництва регіонів і громад на основі виділення функціональних територій у вигляді неформальних субрегіо-

нальних, локальних, регіональних, транскордонних утворень є доволі розповсюдженими і розвиненими, враховують місцеву специфіку та сприяють соціально-економічному розвитку національних економік.

Просвітницька діяльність щодо розповсюдження знань про застосування інструменту співробітництва в територіальних громадах активно ведеться експертами проєкту децентралізації в Україні [21, 28, 43], однак інформаційно-комунікаційної підтримки в цьому сенсі замало для успішної реалізації даного проєкту в національній економіці. Досвід країн ЄС свідчить про необхідність провадження стимулювання і підтримки процесів співпраці територіальних громад в Україні економічними стимулами. Державна допомога, конкурсне фінансування та податкові пільги для реалізації інвестиційних проєктів надавались в Польщі, Чехії, Словенії, Румунії [37, 43-49] та в інших. В країнах останньої черги ЄС заходи податкового стимулювання регіонального економічного співробітництва застосовувались, здебільшого, у вигляді цільових пільг, наприклад в Румунії запропонована зменшена ставка податку на землю при формуванні укрупнених аграрних господарств, зайнятих екологічно чистим сільськогосподарським виробництвом. В Польщі та Чехії - зменшений податок на прибуток для нових проєктів по створенню мережевих виробничих комплексів з максимальною доданою вартістю, що створюється в країні [44]. Навіть в Німеччині місцеве оподаткування використовується як інструмент підтримки виконання пріоритетних інвестиційних проєктів [46-49].

Стимулювання процесів економічного співробітництва в Україні можливо здійснювати за допомогою податкових заходів, застосування яких стає більш реальним та актуальним в умовах децентралізації, яка призводить до прогресивних змін в ряді законодавчих актів, зокрема в податковому законодавстві, в частині місцевих податків.

Існуючі положення Податкового кодексу України щодо місцевих податків та зборів (згідно ст. 10 Податкового кодексу України [41] та Бюджетного кодексу України [52]) передбачають можливість локального регулювання підприємницької активності за допомогою таких податків як:

- податок на майно;
- єдиний податок для малих та середніх підприємств;
- збір за місця для паркування транспортних засобів;
- туристичний збір.

Але в практиці територіальні громади ще не навчилися реально користуватись таким інструментом в якості регулятора інвестиційної активності.

Вплив на підприємницьке середовище з метою активізації діяльності щодо реалізації інвестиційних проєктів в рамках співробітництва за допомогою податкового важеля - єдиного податку з підприємців-фізичних осіб є цілком реальним і законодавчо оформленим заходом, який не застосовується місцевими громадами. Так, для прикордонних регіонів України можливою стала б підтримка формування підприємницьких мереж з ефективною логістикою та ланцюгами створення доданої вартості, що дозволило б приймати участь місцевим підприємцям в транскордонному співробітництві на економічно вигідних для себе та для національної економіки засадах.

Можливим також є регулювання провадження співробітництва в територіальних громадах за допомогою й інших податків, а саме: податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств. Але для таких податків характерними є більші ризики і виникає потреба в запровадженні законодавчих змін для введення в дію подібних регуляторів.

Стосовно податку на доходи фізичних осіб, в існуючому законодавчому полі існують деякі протиріччя з питань податкового забезпечення фінансового розвитку територіальних громад, які стосуються делегування повноважень щодо адміністрування та справляння податків з реальним надходженням податкових платежів до певних бюджетів. Податок на доходи фізичних осіб, який по законодавчій класифікації є загальнодержавним, реально виконує роль основного джерела фінансового забезпечення економічного розвитку територіальних громад, міст, районів, оскільки 60% від загальної суми збору цього податку спрямовується до місцевих бюджетів перелічених адміністративно-територіальних утворень. Даний податок є одним з основних для локальних територіально-економічних систем і забезпечує фінансове живлення місцевого розвитку на 80-90%. Однак для територіальних громад на локальному рівні доступними є інструменти лише непрямого управління власною дохідною бюджетною базою в частині податку на доходи фізичних осіб, а саме: можливим є стимулювання роботодавців адміністративними, інформаційно-консультаційними, просвітницько-рекомендаційними засобами щодо нарахувань та виплат відносно високих заробітних плат, що забезпечуватиме нарахування більшого за обсягами податку на доходи фізи-

*РОЗДІЛ І. ПЕРСПЕКТИВИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ В СУЧАСНИХ
ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ УМОВАХ*

чних осіб. В той же час застосування стимуляторів соціально- економічного розвитку територіальних громад за допомогою більшої прямої податків, як це робиться в більшості розвинених країн, не є можливим без запровадження спеціальних змін до діючого податкового законодавства. Можливим способом для застосування податкових стимуляторів економічної активності, спонукання до реалізації інвестиційних проєктів та здійснення при цьому співробітництва є використання умов ст. 11 Податкового кодексу України [41] про спеціальні податкові режими. Спеціальні податкові режими встановлюються та застосовуються у випадках і порядку, визначених виключно Податковим кодексом України, та передбачають встановлення особливої системи заходів, що визначає особливий порядок оподаткування окремих категорій господарюючих суб'єктів [41]. Спеціальний податковий режим може передбачати особливий порядок визначення елементів податку та збору, звільнення від сплати окремих податків та зборів.

Положення ст. 11 Податкового кодексу України доречно реалізувати у вигляді економічного експерименту з підтримки залучення інвестицій в депресивних, прикордонних регіонах, що має забезпечити підвищення рівня соціально-економічного розвитку та сприятиме реалізації локальних переваг територій при їхній участі в глобалізованому економічному обміні.