

**ДЕРЖАВНА ФІСКАЛЬНА СЛУЖБА УКРАЇНИ**

**Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації  
керівних кадрів органів**

*С.М. Свешніков*

*В.В. Юрченко*

*В.І. Крижановський*

**Системний підхід до стратегічного  
планування регіонального розвитку.  
Податковий потенціал регіону**

*Навчальний посібник*

**КИЇВ – 2016**

---

## Лист погодження

Рукопис модуля, складений Центром перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів Міністерства доходів і зборів України відповідно до Наказу Міністерства доходів і зборів України від 04.02.2014 №113 «Про затвердження Положення про систему підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб органів доходів і зборів», Положення про дистанційне навчання затверджене наказом Міністерства освіти та науки України від 25.04.2013 №46, Положення про дистанційне навчання за технологією Moodle, затверджене наказом Центру ППККК Міндоходів України від 19.09.2014 №37-з та Порядку проведення очно-дистанційного навчання за професійними напрямками підвищення кваліфікації у Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів органів ДПС України, затверджене наказом від 23.01.2013 №05-з.

<b>Автори:</b>	<b>Свешніков Сергій Миколайович</b> – завідувач кафедри державного управління та податкової політики, кандидат технічних наук, старший науковий співробітник	_____	_____
		(підпис)	(дата)
	<b>Юрченко Володимир Володимирович</b> – директор Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів , кандидат економічних наук, доцент	_____	_____
		(підпис)	(дата)
	<b>Крижановський Віктор Іванович</b> – старший викладач кафедри державного управління та податкової політики	_____	_____
		(підпис)	(дата)

**Схвалено:** на засіданні кафедри державного управління та податкової політики,  
протокол № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

---

## ПРОГРАМА МОДУЛЯ

**Актуальність модуля** визначається:

- необхідністю усунення регіональних асиметрій соціально-економічного розвитку, формування механізмів та інструментаріїв вирівнювання регіонів (територій), використовуючи внутрішні та зовнішні чинники їх функціонування;
- необхідністю побудови правильно організованої та ефективно працюючої системи планування на регіональному та місцевих рівнях;
- необхідністю зміцнення податкового потенціалу, тобто наявної та можливої бази податкових доходів регіону (території) для забезпечення власної стратегії соціально-економічного розвитку.

**Мета модуля** – формування професійних компетенцій працівників Державної фіскальної служби України для виконання організаційних та управлінських функцій в процесі прийняття та реалізації рішень щодо системного підходу до стратегічного планування розвитку та оцінки податкового потенціалу регіону (території).

**Завдання модуля:**

- **систематизувати знання:**
  - стосовно сучасних теорій та моделей регіонального розвитку, досвіду Європейського Союзу стосовно використання різноманітних інструментів, спрямованих на регіональну конвергенцію;
  - щодо принципів організації ефективної системи стратегічного планування в Україні на регіональному та територіальному рівнях;
  - відносно резервів нарощування податкової бази для реалізації стратегії розвитку конкретного регіону (території);
- **удосконалити вміння:**
  - застосовувати інноваційні практико-орієнтовані підходи з питань регіональної конвергенції в Україні в контексті Європейської інтеграції;
  - діагностувати проблемні ситуації розвитку регіону (території) за напрямком фахової діяльності, готувати обґрунтовані пропозиції керівництву для прийняття конкретних рішень;
  - забезпечувати взаємодію структурних підрозділів регіональних (територіальних) органів Державної фіскальної служби України з підрозділами виконавчої влади на відповідних етапах планування розвитку регіону (території);
- **розвинути установки до:**
  - системності;
  - аналітичності;
  - креативності.

---

## Очікувані навчальні результати модуля:

- **знання:**
  - сучасних теорій та моделей регіонального розвитку, механізмів та інструментів, спрямованих на регіональну конвергенцію
  - сутності та специфіки системного підходу до стратегічного планування на регіональному та територіальному рівнях в Україні
  - принципів формування та зміцнення податкового потенціалу регіону (території)
- **вміння:**
  - використовувати зарубіжний та вітчизняний досвід щодо сучасних тенденцій, спрямованих на регіональну конвергенцію в Україні
  - застосовувати законодавчі та нормативно-правові акти України з питань стратегії розвитку та організації планувальної роботи на регіональному та територіальному рівнях
  - здійснювати функції аналізу з метою пошуку ресурсів розширення податкової бази та зміцнення податкового потенціалу регіону (території)

## Навчальна стратегія модуля

Реалізація завдань для досягнення навчальних результатів модуля здійснюється шляхом:

- самостійного вивчення навчального матеріалу на основі розробленого для модуля комплексу навчально-методичних матеріалів (НММ);
- виконання практичного завдання, спрямованого на розвиток вмінь на практиці застосовувати набуті теоретичні знання;
- участі у семінарському занятті з метою розвитку критичного мислення для використання у професійній діяльності здобутих знань і вмінь;
- проведення вступної та вихідної самооцінки професійних компетенцій;
- підсумкового контрольного тестування до модуля.

## ТЕМАТИЧНИЙ ПЛАН МОДУЛЯ

### Основні поняття.

#### Тема 1. Регіональна політика держави в глобальній економіці.

1.1. Регіональні диспропорції в світовому господарстві.

1.2. Сучасні моделі регіонального розвитку.

1.3. Регіональна конвергенція. Зарубіжний досвід – Україна.

#### Тема 2. Стратегічне планування регіонального розвитку.

2.1. Роль і функції планування.

2.2. Система планування розвитку регіонів України.

2.3. Організація процесу стратегічного планування на регіональному та місцевому рівнях.

#### Тема 3. Податковий потенціал регіону.

3.1. Сутність регіональної податкової політики.

3.2. Структура, складові та оцінка податкового потенціалу регіону.

### Висновки

## СТРУКТУРА НАВЧАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЗА МОДУЛЕМ

- Презентація Модуля.
- Вступна самооцінка професійних компетенцій.
- Вивчення теоретичного матеріалу Модуля.
- Складання тесту для самоконтролю.
- Виконання практичного завдання.
- Вихідна самооцінка професійних компетенцій.
- Підсумкове тестування до Модуля.

## РОЗПОДІЛ НАВЧАЛЬНИХ ГОДИН та БАЛІВ до МОДУЛЯ

	<i>Теорія, год.</i>	<i>Практ., год.</i>	<i>Семінар, год.</i>	<i>Тест, год.</i>	<i>Всього, год.</i>
<b>Модуль</b>	4	1,5	-	0,5	6
<b>Бали</b>	-	5	-	5	10

## ФОРМИ КОНТРОЛЮ

Навчальні результати слухачів у межах Модуля оцінюються на основі:

- виконання практичного заняття;
- підсумкового тесту;

**Максимальна кількість балів за Модуль – 10**

**Мінімальна необхідна кількість балів за Модуль – 6, але не менш ніж 3 бали за виконання кожного контрольного заходу (практичне завдання, тест)**

Примітка: Кожним слухачем виконується одне практичне завдання на вибір (відповідь до 3 сторінок формату А4, шрифт 14).

### Вхідна самооцінка професійних компетенцій

№ зп	Компетенція	Рівень		
		Високий	Достатній	Недостатній
31	Сучасні теорії та моделі регіонального розвитку, механізми та інструменти, спрямовані на регіональну конвергенцію			
32	Сутність та специфіка системного підходу до стратегічного планування на регіональному та територіальному рівнях в Україні			
33	Принципи формування та зміцнення податкового потенціалу регіону (території)			
B1	Використовувати зарубіжний та вітчизняний досвід щодо сучасних тенденцій, спрямованих на регіональну конвергенцію в Україні			
B2	Застосовувати законодавчі та нормативно-правові акти України з питань стратегії розвитку та організації планувальної роботи на регіональному та територіальному рівнях			
B3	Здійснювати функції аналізу з метою пошуку ресурсів розширення податкової бази та зміцнення податкового потенціалу регіону (території)			

### Вихідна самооцінка професійних компетенцій

№ зп	Компетенція	Рівень		
		Високий	Достатній	Недостатній
31	Сучасні теорії та моделі регіонального розвитку, механізми та інструменти, спрямовані на регіональну конвергенцію			
32	Сутність та специфіка системного підходу до стратегічного планування на регіональному та територіальному рівнях в Україні			
33	Принципи формування та зміцнення податкового потенціалу регіону (території)			
B1	Використовувати зарубіжний та вітчизняний досвід щодо сучасних тенденцій, спрямованих на регіональну конвергенцію в Україні			
B2	Застосовувати законодавчі та нормативно-правові акти України з питань стратегії розвитку та організації планувальної роботи на регіональному та територіальному рівнях			
B3	Здійснювати функції аналізу з метою пошуку ресурсів розширення податкової бази та зміцнення податкового потенціалу регіону (території)			

---

## ТЕОРЕТИЧНИЙ МАТЕРІАЛ до МОДУЛЯ

### Основні поняття

**Регіон** визначається як просторове формування у межах існуючого адміністративно-територіального поділу країни, основу якого складає оптимізація притаманної суспільству господарської моделі. Пізніше до поняття «регіон» було додано нове тлумачення його міжнародної складової. Сучасні підходи до визначення поняття «регіон» включають:

- чітка національна ідентифікація, зумовлена історичними та економічними чинниками та офіційно закріплена в законодавстві країни (Японія, Китай, Індія);
- конвергенція національних та наднаціональних тлумачень у відповідності з існуючою територіальною ієрархією інтеграційного об'єднання (країни ЄС);
- федерально-локальна самобутність територій з жорсткою їх регламентацією на рівні адміністративного устрою (США, Канада, Росія, Бразилія);
- чітке розмежування рівнів розвитку територій та визначення регіонів-лідерів (донорів) та депресивних регіонів (реципієнтів) (Росія, Австралія, США тощо) за відношенням до федеральних та місцевих бюджетів.

**Регіональна асиметрія** являє собою процес диференціації локальних та глобальних територіальних таксономічних одиниць, який відбувається під впливом посилення нерівномірності руху факторів виробництва, конкуренції місцевих фірм і транснаціональних корпорацій (ТНК) та реалізації різнорівневої (локальної, регіональної, національної, наднаціональної) політики зниження диспропорційності соціально-економічного розвитку та сталості його розвитку.

**Принцип субсидіарності** – регіон бере на себе стільки прав, скільки може ефективно використовувати. Передбачає розподіл владних повноважень, за якими місце надання адміністративної (управлінської) послуги максимально наближено до її безпосереднього споживача з урахуванням повноти і якості надання цієї послуги шляхом концентрації матеріальних і фінансових ресурсів на відповідному територіальному рівні управління.

**Принцип компліментарності** – фінансування тих чи інших регіональних проектів здійснюється лише за умов співучасті регіональних (локальних) фондів в моделі соціально-економічного розвитку регіонів.

**Регіональна модель** у глобальному розумінні являє собою систему механізмів та інструментів національного та наднаціонального регулювання територіальних асиметрій з метою досягнення тих пропорцій, що вважаються найбільш оптимальними за відповідного етапу розвитку країн чи їх об'єднань.

**NUTS** – номенклатурні одиниці територій для статистики з відповідною ієрархією, що прийнята в ЄС (NUTS-1- найвищий, NUTS-3- найнижчий таксони).

**Регіональна політика** (у широкому розумінні) – це система цілей, ідей, спрямованих на реалізацію інтересів держави стосовно регіонів і внутрішніх інтересів самих регіонів за допомогою методів, що врахують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій.

**Планування** – намічений порядок дій, необхідних для досягнення поставленої цілі. Іншими словами це оптимальний розподіл ресурсів для досягнення поставленої цілі.

**Прогнозування** – це науково обґрунтована гіпотеза про вірогідний майбутній стан економічної системи і економічних об'єктів, а також рівень показників, які характеризують цей стан. Суть його полягає у визначенні допустимого спектру можливих варіантів для прийняття оптимального рішення по одному з них на основі аналізу тенденцій перебігу соціально-економічних процесів у минулому і сьогоденні та оцінки їх дій у майбутньому.

**SWOT-аналіз** – метод стратегічного планування, який використовується для оцінки факторів і явищ, що впливають на проект або підприємство. Всі чинники діляться на чотири категорії: strengths (сильні сторони), weaknesses (слабкі сторони), opportunities (можливості) і threats (загрози). Метод включає визначення мети проекту та виявлення внутрішніх і

---

зовнішніх факторів, що сприяють її досягненню або ускладнюють його. Завдання SWOT-аналізу – дати структурований опис ситуації, щодо якої потрібно прийняти якісь рішення. Висновки, зроблені на його основі, носять описовий характер без рекомендацій і розстановки пріоритетів.

**Регіональна податкова політика** як наукова категорія відображає систему заходів щодо вдосконалення оподаткування, спрямованих на забезпечення інтересів держави щодо регіонів і внутрішніх інтересів самих регіонів та охоплює діяльність як державних так і місцевих органів влади у податковій сфері.

**Потенціал** – сукупність наявних засобів, можливостей для діяльності в певній сфері. Наприклад, «економічний потенціал», «фінансовий потенціал» тощо.

Категорія «**фінансовий потенціал**» включає сукупність усіх фінансових ресурсів і інтегрує як базу оподаткування, так і базу формування податкових доходів і можливість здійснення запозичень на фінансових ринках для бюджетних цілей.

**Податковий потенціал** є складовою фінансового потенціалу, які відповідно до чинного податкового законодавства являють собою потенційно можливу суму податкових баз і є основою для розрахунку всієї сукупності податків та обов'язкових платежів даного суб'єкта.



---

## Тема 1. Регіональна політика держави в глобальній економіці.

### 1.1. Регіональні диспропорції в світовому господарстві.

### 1.2. Сучасні моделі регіонального розвитку.

### 1.3. Регіональна конвергенція. Зарубіжний досвід – Україна.

#### 1.1. Регіональні диспропорції у світовому господарстві

Характерною рисою сучасної глобалізації світового господарства стало посилення в ньому регіональних суперечностей, які перестали бути тільки національною (локальною) проблемою, а в багатьох випадках їх розв'язання перемістилося на наднаціональний рівень. Це призвело до формування принципово нових підходів у регулюванні диспропорційності та відходу від політики нівелювання ( від «хай виживає найсильніший» до «стимулювання споживацьких поглядів»), за якої штучно стримувався розвиток одних регіонів і стимулювався – інших.

Основні регіональні проблеми визначаються на чотирьох рівнях:

- *глобальному*, де спостерігається посилення диспропорцій в розвитку окремих держав та їх країнових коаліцій, що дозволяє чітко ідентифікувати фази розвитку суспільств, починаючи від традиційного до індустріального;
- *наднаціональному*, на якому визначаються механізми та інструменти регулювання асиметрії регіонального розвитку інтеграційного угруповання;
- *країновому*, де розробляється така модель регіональної політики, яка значною мірою визначає характер та цілі регулювання внутрішнього розвитку найбільших таксономічних одиниць за допомогою засобів впливу держави;
- *локальному*, на якому здійснюється компліментарний вплив на різні за своєю ієрархією регіони з метою додання таких критичних рівнів асиметрії, які могли б загрожувати територіальній цілісності держави;
- *інтегральному*, що об'єднує всі попередні рівні і визначає системний характер впливу різних за спрямуванням та підпорядкуванням національних та наднаціональних структур і фондів на низовий регіон чи їх групи.

Відрізняють внутрішню та зовнішню регіоналізацію.

*Внутрішні регіони* — локальні утворення (кластери, технопарки, технополіси тощо), мікрорегіони, мезорегіони та макрорегіони (країни в цілому чи великі регіони найбільших держав світу), включають території, що мають спільне географічне положення, територіальну єдність, спільну економічну та соціальну структуру та відповідну організаційно-управлінську різнорівневу таксономічну модель регулювання макроекономічних пропорцій в державі.

*Зовнішні регіони* — мега і мета регіони (ЄС та Європа в цілому), транскордонні території, які складаються з певної кількості внутрішніх регіонів і можуть мати як наднаціональні структури управління так і спільні (міжкрайнові) інструменти і механізми регулювання пропорцій з метою підвищення їх глобальної конкурентоспроможності.

Системний підхід до ранжування різних за охоптом територій включає:

1. *Конгруєнтність*. Передбачає можливе існування нового регіону з певними новими спільними якостями, які є генералізованими до існуючих регіонів нижчого рівня. При цьому допускається і зворотній механізм: від великого до малого.

2. *Ієрархічність*. Система складнопідпорядкованих регіональних одиниць базується на чіткому механізмі різнорівневої централізації. Але протягом останніх років в ЄС найбільшого значення набуває ідея децентралізації і підвищення відповідальності регіональних органів влади та місцевих громад (європейський принцип субсидіарності).

3. *Динамічність*. Виділення спільних тенденцій розвитку на вигодах спільного положення.

4. *Системність*. Виділення будь-якого регіону впливає з розуміння його складової відкритої полі структурної системи, порушення хоча б одного елементу якої призводить до

деформації. Поняття «комплекс» використовується у локальних дослідженнях, а «система» – при дослідженні об'єктів планетарного рівня (у міжнародній економіці).

5. *Відкритість*. Будь-який внутрішній регіон не може бути закритим для світових економічних процесів, тобто автономність його не може бути абсолютизованою.

6. *Циклічність*. Внутрішні регіони здатні до підйомів і спадів, які переживає країна, проте амплітуда цих коливань може бути різною – від 10-15 років до 70 (ідея Дж. Лессінджера).

***Теорії розвитку регіоналізму першої половини XX століття:***

*Геометрична модель центральних міст* (початок XX ст., німецький науковець В. Лаунхард), передбачає оптимальне розміщення промислового підприємства відносно джерел сировини і ринків збуту продукції.

*Методологія «чистого штандарту»* (німецький економіст А. Вебер), базується на механізмі мінімізації загальних витрат в умовах закритої національної економіки.

В книзі *«Міжрегіональна і міжнародна торгівля»* шведські економісти нобелівські лауреати Е. Хекшер і Б. Олін пропонують чітке визначення локально-регіонального аспекта внутрішньої торгівлі, зокрема локальних відносин між окремими таксонами Британії, Швеції, Португалії.

*Асиметричність (диференціація) економічного розвитку регіонів* (німецький науковець А. Льош «Просторова організація виробництва» (1940 р.)), включає порушення стану рівноваги за умовами: місце розташування фірм має максимальні переваги для виробників та споживачів; фірми розміщуються так, що територія використовується повністю; існує рівність цін та витрат; ринкові зони мають мінімальний розмір у вигляді шестикутника; кордони ринкових арен забезпечують стабільність наведеної рівноваги [1].

***Новітні теорії європейського регіоналізму*** (початок 90-х XX ст.) розроблялися через призму інтернаціоналізації виробництва експансій транснаціональних корпорацій (ТНК) на світові, в т.ч. європейські ринки, посилення конкуренції через створення локалізованих інноваційних моделей швидкого економічного зростання – кластерів (американський дослідник М. Портер), а також на основі дослідження ринків з асиметричною інфомацією: «теорія ігор» – Д. Акерлоф, М. Спенс, Дж. Стігліц – Нобелівська премія 2001 року; використання знань про трансакції для інтерпретації результатів – К. Графтон; економічна «асиметрія виходячи з оцінки витрат, або «асиметричного шоку», прикладом якого може бути об'єднання Східної та Західної Німеччини.

Для оцінки регіональних диспропорцій використовується також *модель «локальної максимізації»* проблеми асиметрії при визначенні сутності регіональної політики, що реалізується у дво- тривірневій системі регулювання, наприклад, співвідношення управління охорони середовища на національному та місцевому рівнях, а також підходи у системі соціально-економічного прогнозування в ЄС та країнах колишнього СРСР.

Чинниками посилення асиметрії на місцевому рівні вважаються:

- 1) наявність різної інституційної бази;
- 2) фрагментація законодавчого простору; дисбаланс законодавчої бази, в окремих випадках взаємне виключення законів та посилянь;
- 3) розподіл повноважень; значні розбіжності в відносинах центру та регіонів;
- 4) фіскальний федералізм; явні регіони-донори та реципієнти;
- 5) фрагментація національного ринку; множини спільних та відмінних рис регіональної та державної маркетингових систем.

Наведений перелік чинників регіональної асиметрії типовий для країн, що мають федеративний устрій, проте конче важливим є виявлення спільних ознак регіональної асиметрії з державами, які відносяться до унітарних.

Наприкінці 90-х років XX ст. – початку XXI ст. активно ішов процес формування ***сучасних теорій Європейського регіоналізму*** (Таблиця 1.1).

**Класифікація сучасних регіональних теорій за Н. Божидарнік (2006)**

<b>Назва</b>	<b>Автор</b>	<b>Основна ідея</b>	<b>Асиметрична складова</b>
1.Конкуренції європейських міст	К.Джексон–Батлер, Шачер, Л.Висент	Диверсифікація соціально-економічного розвитку провідних європейських міст призводить до виникнення суперактивних центрів	Столичний пік інвестицій та ділової активності посилює диспропорції між столицею країни з іншими центрами та європейською периферією
2.Регіональної конкуренції	М.Харб, С. Харди, Л. Албрехтс	В умовах глобалізації світового господарства загострюється конкуренція між окремими країнами та регіонами за залучення інвестицій, грантів, створення нових робочих місць	Загострення конкуренції призводить до формування нового іміджу регіонів країни, який визначає їх як активні та маргінальні зони
3.Циклічної сенситивності регіонів	Я. Гордон	Відбувається скорочення до 10–15 років ділових циклів в регіонах, зростає нерівномірність в їх розвитку; слабкодиверсифіковані регіони та їх господарство більшою мірою залежать від коливань світової кон'юнктури	Реакція регіонів на зміну кон'юнктури призводить до їх диференціації, швидкість таких змін є високою
4.Нового регіоналізму	М. Кітінг	Фундаментальна теорія, яка передбачає відхід від політики нівелювання регіонального розвитку, до підтримки слабкорозвинутих регіонів; обґрунтовується створення нової моделі «Європа регіонів»	Асиметрія регіонів виникатиме внаслідок глобального руху капіталу і є закономірним явищем, головним завданням урядів є уникнення протистояння регіонів–донорів і реципієнтних територій
5.Регіонального планування	У. Ванноп	Внутрішнє та зовнішнє регулювання розвитку регіонів є необхідним з метою усунення екстремальних ситуацій	Посилення асиметрії регіонального розвитку призводить до загрози розвалу територіальної єдності країни та інтеграційного угруповання в цілому
6.Локального партнерства	М. Гедес	Між активними і депресивними регіонами мають бути встановлені партнерські відносини, які передбачають зменшення суперечностей між ними	Шляхами долання асиметрії можуть бути спільні проекти та «європейський» розподіл фондів у відповідності до політики конвергенції
7.Регіонального світу	М. Сторпер	У ХХІ ст. регіони все частіше виступатимуть як самостійні одиниці у	Асиметрія визначатиме суть регіонального руху у ХХІ ст.

		міжнародних відносинах	
8.Стратегії просторового планування	В. Солет, А. Фалуазі	З метою уникнення формування екстремальних регіонів слід розробити адекватний механізм та інструментарій підтримки відсталих регіонів	Інструментами регіональної гармонізації може бути створення локальних та континентальних осей економічного зростання

Кожна з зазначених теорій мають *спільні риси* блоку локальної асиметрії:

– один або декілька уніфікованих показників соціально-економічної динаміки регіонів: валовий регіональний продукт (GSP чи GDP), в перспективі валовий міський продукт (GSP), та соціальний кластер;

– формування ієрархічної компліментарної моделі і спільного (в умовах інтеграційного союзу) механізму та інструментарію вирівнювання регіонів (долання регіональної асиметрії);

– визначення статусу світових регіонів, світових міст та основних мегаполісів ділової активності, які беруть на себе функцію держави в умовах посилення її субсидіарності;

– встановлення прагматичної моделі просторового планування, яка б дозволяла чітко визначити напрями оптимізації локальних, національних та наднаціональних концепцій розвитку регіонів.

Підсумовуюче викладене, *основними чинниками* посилення *регіональної асиметрії* в глобальній економіці є:

1. Перехід більшості країн світу до неоліберальної моделі розвитку, яка відкрила кордони до руху факторів виробництва (особливо держав «третього світу»).

2. Поступовий перехід співвідношення внутрішніх і зовнішніх чинників функціонування регіону на користь останніх.

3. Збільшення обсягів та динаміки руху капіталів. Гігантські портфельні інвестиції («латиноамериканське диво» з 10-12% зростанням ВВП на початку XXI сторіччя).

4. Скорочення тривалості економічного циклу з 70-75 років повної амплітуди до 10-15 років наприкінці XX - початку XXI ст.

5. Розвиток інноваційно-інвестиційних форм економічного зростання (кластери, технопарки, технополіси, інотехи), які суттєво дистанціювалися від прилеглих територій («магнітні полюси»).

6. Застосування нових систем регулювання розвитку, пряме стимулювання депресивних регіонів (інвестиційні гранти).

7. Імплементация принципів субсидіарності (регіон бере на себе стільки прав, скільки може ефективно використовувати) та компліментарності (фінансування регіональних проєктів здійснюється лише за умов співучастності регіональних (локальних) фондів).

8. Загострення регіональної конкуренції на всіх рівнях територіальної ієрархії ( в т.ч. за розподіл коштів національного чи наднаціонального бюджетів).

9. Проблеми виникнення маргінальних та субмаргінальних місць у глобальній економіці, які залишаються такими упродовж багатьох років.

## 1.2. Сучасні моделі регіонального розвитку

Моделі, як можливість глибокого аналізу певних явищ в сучасній економіці можуть бути:

- *глобальні (національні) економічні*, які передбачають відповідний механізм і інструментарій регулювання макроекономічних пропорцій;

- *математичні (чи логіко-математичні)*, які за допомогою традиційних інструментів ідентифікують те чи інше соціально-економічне явище;

• *прогнози*, які за рахунок використання попередніх моделей дозволяють з високою ступінню достовірності передбачити темпи розвитку та кінцеві результати відповідних змін в соціально-економічному житті суспільства.

Таким чином *регіональна модель розвитку* може розглядатися як частина національної, а тому механізм та інструменти її реалізації будуть тісно пов'язані з методами регулювання пропорцій, що впливають із конкретних особливостей домінуючої у країні парадигми. Практичною реалізацією тих чи інших регіональних моделей може бути регіональна політика, яка формується державою.

**1. Ліберальна, неоліберальна чи приватно-корпоративна. Характерна для англосаксонських країн (США, Австралія, Нова Зеландія, частково Велика Британія).**

*Характерні риси:* низька питома вага державної власності, законодавче забезпечення максимальної свободи суб'єктів ринку, низька питома вага державного бюджету в структурі ВВП.

*Переваги:* висока динаміка та гнучкість розвитку господарства.

*Недоліки:* неоднорідність суспільства, значна диференціація доходів громадян, обмежена доступність широких верств населення до соціальних благ.

Головними *проблемами*, які стоять перед *регіональною політикою* в цих країнах є конвергенція поляризованих за рівнем соціально-економічного розвитку регіонів, обмеження зростання мегаполісів, регулювання міграцій між містами і селами, міжрегіональна кооперація, реструктуризація старопромислових регіонів тощо.

Нерідко подібну модель називають децентралізованим федералізмом.

Наприклад *в США* існує розгалужена система місцевого самоуправління, що складається з п'ятидесяти штатів та автономних округів, які в свою чергу складаються з графств, муніципалітетів міст, борроу, вілліджей, таунів, тауншипів, спеціальних округів, шкільних округів. У всіх регіонах діють різного роду представництва центральної влади, що не підпорядковані регіональним адміністраціям.

На відміну від Європи, у США почали активно займатися внутрішньостатівськими асиметріями лише в 60-70 роках ХХ століття. Вже до 2000 року обсяг державної допомоги в цій країні зріс більше ніж у десять разів. Суттєво збільшилася питома вага державної допомоги у сфері охорони здоров'я (з 16 до 42% фінансування за рахунок державних грантів). Також значну частину складає страхування (24,4% федеральної допомоги), освіта, зайнятість, тренінги (14,4%) і транспорт (11,1%).

На відміну від багатьох інших країн регулювання регіонального розвитку в США є децентралізованим. «Спеціалізованим» державним органом умовно можна вважати Адміністрацію економічного розвитку, що входить до складу Міністерства торгівлі. Її діяльність спрямована на реалізацію програм розвитку відсталих та депресивних регіонів, створення в них округів економічного розвитку, зон підприємництва тощо. Іншими організаціями, відповідальними за регіональну політику також є: Управління з розробки політики і Адміністративно-бюджетне управління при Президенті США, Федеральна консультивна рада з економічного розвитку, Комісія по торгівлі між штатами. Крім цього, й сам президент США має відповідні повноваження щодо розробки та розгляду федеральних програм та проектів.

Подібною до США є регіональна модель в *Австралії*. Тут налічується 6 штатів та 2 автономні округи. Значна частина ВВП виробляється на східному узбережжі в мегаполісах Сідней-Мельбурн. Решта територій за винятком 5-10 міст являє собою аграрну та ресурсну частину. Провідним інститутом регіонального регулювання в країні є Комітет по містах. Додаткові функції регулювання розвитку територій країни покладено на Адміністрацію з розвитку Південно-Західного регіону, Великого Півдня, Середнього Заходу. Частково така регіональна модель використовується окремими країнами ЄС (Велика Британія).

**2. Соціальне ринкове господарство (соціально орієнтована економіка). більшість країн-членів ЄС, Канада, Ізраїль. Інколи її називають соціал-демократичною (соціал-**

**ліберальною) моделлю.** Характерним для неї є перерозподіл доходів приватного сектору через податкову систему.

Дві різновидності:

– *ліберально-обмежена* (частина держбюджету у ВВП до 50%) – Німеччина, Франція, де визнаються необхідність і доцільність державного перерозподілу доходів для здійснення соціального урівноваження всіх соціальних груп;

– *соціально-напружена* (50-60% ВВП перерозподіляється через бюджет) – Швеція, Данія, Скандинавські країни, де посилені всі соціальні риси ліберально-обмеженої моделі. Розвинута система соціальної підтримки, регулювання трудових відносин здійснюється не на рівні підприємства, а на національному рівні.

Нерідко соціальні складові переважають у функціонуванні господарського комплексу (шведська модель), що може у довготерміновій перспективі призвести до зниження ділової активності та відпливу інвестицій.

У сучасному Європейському Союзі відбувається процес конвергенції (зближення) соціальних моделей, коли найменш розвинуті країни намагаються підтягнути свої показники до середнього рівня по ЄС, а найбільш успішні – зменшити витрати на деякі соціальні потреби, які ще десять років тому визнавалися як основні.

**3. «Азіатсько-Тихоокеанська модель» (Японія, Південна Корея, Тайвань, Сінгапур).** Гармонізація інтересів підприємців та держави, експортної орієнтації економіки та фірм, зокрема на довготермінову перспективу. Характерний дух колективізму на виробництві, посилений вплив на суспільне відтворення людського фактору, наявність високо інтегрованих форм швидкого економічного зростання (кайрецу, чеболей), в яких держава намагається всіляко підтримати вітчизняні компанії.

*Досвід Японії* щодо додання територіальних диспропорцій. Упродовж усієї історії країни найбільш розвинутим було тихоокеанське узбережжя, яке домінувало над західним узбережжям та внутрішніми гірськими зонами.

В післявоєнні роки – державне регулювання щодо створення умов для розвитку депресивних регіонів.

У 80-90-ті роки — створення зон швидкого зростання (кластери, технопарки тощо) на сході країни (острова Хонсю і Кюсю), що призвело до виникнення гіперурбанізованого мегаполіса Токайдо (населення 65 млн. жителів) з розвинутою інноваційно-інвестиційною структурою виробництва (інотехи, технополіси, технопарки, кластери).

Кінець XX – початок XX ст. — значні зміни в регіональних моделях кейрецу у зв'язку з системною кризою національної економіки.

**4. Соціалістична модель (Куба, В'єтнам, Північна Корея).** Планова економіка вичерпала екстенсивний шлях розподілу господарства і сформувала низьку конкурентоспроможність національної економіки.

До зазначеної групи країн умовно відноситься *Китай*, але в цій країні сформувалася досить оригінальна, відмінна від інших моделей соціально-економічного зростання.

Досвід КНР щодо *регіонального регулювання*: використання традиційних для соціалістичної економіки методів пріоритетного заселення західних регіонів, раціонального розселення, випереджаючий розвиток базових галузей виробництва (вугільна промисловість, чорна металургія, основна хімія). З 90-х років XX ст. відкриття вільних (спеціальних) зон економічного розвитку, спочатку східна (приморська) частина, потім відповідні формування на інших територіях. Для стимулювання розвитку депресивних територій введення додаткових пільг іноземним компаніям.

**5. Пострадянська модель.** Конгломерат ринкових моделей управління регіональним розвитком і традиційних соціалістичних, пов'язаних з активним адмініструванням та значними дотаціями з боку центральних бюджетів депресивним регіонам та їх групам. Поступовий відхід від традиційних механізмів призводить до того, що бідні регіони становляться біднішими, а багаті – найбагатшими.

Приклад – *Російська Федерація* – з кінця 90-х років XX ст. поляризація соціально-економічного розвитку, чітко визначилися лідери та аутсайдери серед основних регіонів.

Основні чинники регіональної асиметрії у Росії:

- високий рівень концентрації інвестицій та ділової активності в найбільших містах РФ – Москві та Санкт-Петербурзі (питома вага з прилеглими областями близько 20%);
- велике значення сировинних районів (нафто- та газовидобування), потреба в ресурсах приблизно відповідала рівню регіонів-лідерів;
- значний спад аграрно-індустріальних областей негарантованого землеробства (Центральне Нечернозем'я, Північний Кавказ, Алтай тощо);
- зміни світової кон'юктури на продукцію старопромислових регіонів (метали, деревина, основна хімія) орієнтованих на моноспеціалізацію (Урал, Верхнє Поволжжя);
- розвал машинобудівного комплексу, продукція якого виявилася неконкурентоспроможною на світових ринках.

Російськими економістами визначені показники активності (репресивності) території:

1. ВРП на душу населення
2. Грошові доходи населення (на одну особу)
3. Співвідношення доходів та прожиткового мінімуму
4. Питома вага населення з доходами нижче прожиткового мінімуму (%)
5. Питома вага безробіття за методикою МОП (%)

На початку XXI ст. в РФ чітко визначилися регіони-донори: Москва, Санкт-Петербург, республіки Татарстан, Башкортостан, Комі, Краснодарський край, Липецька, Самарська, Пермська, Свердловська, Челябінська, Тюменська та ряд інших областей. Водночас визначилися регіони – реципієнти, в основному північні та східні території, в яких власні доходи бюджету не забезпечували виконання їх видаткових зобов'язань, а створена інфраструктура не могла задовольнити мінімальні потреби населення та виробництва. Також не вирішено питання із старопромисловими регіонами. Тому моделі бюджетного федералізму – американська та німецька не підходять для РФ.

У сучасних умовах *інструментами і механізмами регіонального розвитку в РФ* є:

- бездефіцитний федеральний бюджет як потужний інструмент державного регулювання ринкової економіки;
- перехід до цільових фінансових трансфертів територій (за рахунок акумуляції федеральних, регіональних та муніципальних коштів) для спільного фінансування найбільш пріоритетних інвестиційних та соціальних програм (по принципу субсидіарності);
- відмова від надання бюджетних і податкових переваг (пільг) окремим суб'єктам РФ по признакам державно-національного статусу (з огляду забезпечення національної стабільності, виключення регіональних бюджетних конфліктів);
- законодавче забезпечення бюджетної асиметрії в розподілі трансфертів регіонам з використанням якісних критеріїв ранжування території (бідні, багаті, депресивні полюси росту).

Подібні до російських є проблеми в Україні, Казахстані (старопромислові та аграрні регіони), країнах Центральної Азії, Білорусії, Закавказзя (низька якість інфраструктури та брак коштів в місцевих бюджетах).

Країни Балтії, які з 2004 року стали членами ЄС, імплементували європейську модель регулювання регіональних відносин, що дозволяє їм отримувати допомогу зі структурних фондів ЄС та Фонду Згуртування.

З цього приводу важливо відмітити, що існуюча зараз в усьому світі система ідентифікації рівнів регіональної асиметрії поки ще спирається на усереднені показники регіонального розвитку, і лише в ЄС – на екстремальні, що з одного боку дозволяє визначити індикатори граничної асиметрії, з другого – обмежує використання гіпотетичного аналітичного таксону, на прикладі якого можна було б ідентифікувати основні напрямки сучасної внутрішньо-країнової динаміки.

Таким чином, моделювання регіональної асиметрії в глобальній економіці дозволяє провести системну експертизу соціально-економічного становища регіону і розробити оптимальну пропорцію стимулювання розвитку депресивних зон. При цьому поліструктурні показники регіональної асиметричності, пропорційності галузево-територіальних змін, прямих іноземних інвестицій та інші, об'єднані як «кластер регіонального аналізу», дозволяють визначити найбільш вузькі місця розвитку різних територій країни та розробити ймовірні варіанти системної допомоги їм.

### 1.3. Регіональна конвергенція. Зарубіжний досвід – Україна

Розширення ЄС у 2004-2007 р.р. та 2014 р. до 28 країн (ЄС-28) вивело його на перше місце у світі за виробництвом ВВП і ряду інших макроекономічних показників, проте залишило далекою від вирішення проблему регіональної збалансованості, яку в ЄС називають регіональною асиметрією. Разом з тим європейці не відмовляються від ідеї створення гомогенного регіонального простору, який може слугувати основою сталості розвитку як окремих територій, так і інтеграційного об'єднання в цілому. Тому з точки зору формування вітчизняної регіональної політики та адаптації її до стандартів ЄС дуже актуальним є оцінка ефективності європейських механізмів регіональної конвергенції, виявлення успіхів та недоліків процесу реального зближення в ЄС територій рівня NUTS-2 та аналіз регіональних наслідків коінтеграції країн Центрально-Східної Європи (ЦСЄ) до ЄС.

Теоретичне формування нової моделі «Європа регіонів», яке чітко визначено у 90-х роках ХХ ст. знайшло конкретне фінансове втілення в щорічних бюджетах ЄС, які формувалися виходячи з рішень Берлінського саміту у 1990 році і діяли на протязі двох семирічних періодів (2000-2006 рр. а потім до 2013 року).

Серед численних інструментів регіонального розвитку основним був і залишається *регіональний грант*, що фінансується на компліментарній основі за рахунок ряду національних фондів: Фонду Згуртування, Соціального, Регіонального, Гарантій для сільського господарства. Якщо до цього додати кошти на ряд Європейських ініціатив (Еквал, Єврорегіон, Урбан), то диверсифікований характер регіонального зростання стає очевидним (Таблиця 1.2).

Таблиця 1.2

#### Зростання обсягів фінансування регіональної політики з боку структурних фондів ЄС

Рік	Обсяги фінансування	
	Млн. екю/євро	Відсоток бюджету ЄС
1975 (екю)	257	4,8
1992 (екю)	18 557	25,0
2002, ЄС-15 євро	30 865	30,0
2006, ЄС-27 євро	41 270	39,0
2007-2013, ЄС-27 євро	336 100 (48 015 щороку)	43,0
2014, ЄС-28 євро	64 232	45,0
2015, ЄС-28 євро	66 247	45,6



Системні витрати структурних фондів на регіональний розвиток ЄС суттєво зросли, від 4,8% бюджету Співдружності в 1975 році до 46% бюджету ЄС у 2015 році і поступаються лише сільському господарству (близько 50%).

Існуючий до 2000 року механізм вирівнювання був далеко не завжди ефективним. Здебільшого це відносилось до оформлення в ньому семи цілей вирівнювання. Тим не менше успіхи Європейської регіональної політики були очевидними (Таблиця 1.3).

Таблиця 1.3

**Вирівнювання депресивних регіонів у ЄС  
за показниками ВВП на душу населення (ЄС015=100%)**

Регіон (1988)	ВВП %	Регіон (1998)	ВВП %
Андалусія (Іспанія)	55,9	Андалусія (Іспанія)	57,9
Галісія (Іспанія)	57,9	Галісія (Іспанія)	64,2
Мадейра (Португалія)	39,9	Мадейра (Португалія)	57,5
Калабрія (Італія)	56,7	Калабрія (Італія)	60,7
Реюньон (Франція)	43,0	Реюньон (Франція)	50,0
Мартініка (Франція)	51,0	Мартініка (Франція)	59,8
Гайана (Франція)	49,4	Гайана (Франція)	53,4
Гваделупа (Франція)	37,0	Гваделупа (Франція)	52,4
Екстрамадура (Греція)	49,8	Екстрамадура (Греція)	50,2
Інейрос (Греція)	43,5	Інейрос (Греція)	41,8
		Хемнітц (Німеччина)	63,2
<i>Середня по ЄС</i>	<i>55,0</i>		<i>61,0</i>

З даних таблиці видно, що за сукупним показником (*ВВП на душу населення*). Регіони значно покращили свої індикатори. Але диференціація регіонів залишається, як в межах держави, так і наднаціональному рівні. Стосовно Греції, вже на той період п'ять регіонів (Інейрос, Дитікі, Македонія та інші) погіршили свої індикативні показники. Це явище в регіональній політиці почали називати *маргіналізацією*.

Головною проблемою сучасної диференціації регіонів ЄС є проблема *безробіття*, яка чітко диференціюється Євростатом на рівні регіонів NUTS-2. Стартовий рівень країн-членів ЄС на XX ст. був різним – від 16% в Іспанії, до 3,5% в Нідерландах. Суттєво різними були ці рівні між регіональними одиницями цих країн (Таблиця 1.4).

Таблиця 1.4

**Екстремальні рівні безробіття в ЄС, % (1999)**

Країна	Рівень безробіття, %		
	середній	максимальний (регіон)	мінімальний (регіон)
Бельгія	9,1	16,6 (Хайнаут)	3,9 (Влаамс Брабант)
Німеччина	8,7	20,9 (Дессау)	4,0 (Обербайер)
Греція	10,8	14,6 (Дитікі Македонія)	5,5 (Іонія Нісія)
Іспанія	16,0	26,8 (Андалузія)	7,1 (Ріойа)
Франція	11,5	17,8 (Лангедок)	6,6 (Алсау)

Ірландія	5,8	7,1 (Бордер, Вестерн)	5,5 (Саузерн)
Італія	11,4	28,7 (Калабрія)	3,9 (Трентіно)
Нідерланди	3,5	6,0 (Гронінген)	2,3 (Утрехт)
Австрія	3,8	5,9 (Відень)	2,7 (Оберстеррхіх)
Португалія	4,8	6,7 (Алежейо)	2,4 (Сентро)
Фінляндія	10,2	15,7 (Іта Суомі)	2,1 (Айланд)
Швеція	7,1	10,3 (Меллестра)	5,2 (Стокгольм)
Великобританія	5,1	11,7 (Мерсейс іде)	2,2 (Беркшир)

Упродовж 2000-2006 років безробіття в депресивних регіонах зменшилося, натомість дещо зросло в гіперактивних зонах. Основними чинниками цього процесу були:

- значні витрати на перекваліфікацію та навчання безробітних;
- вплив населення із маргіаналізованих зон до гіперактивних (Лондон, Брюссель, Франкфурт-на-Майне тощо);
- диверсифікація виробництва та сервісних галузей в депресивних зонах;
- залучення інновацій та інвестицій в «старопромислові» регіони;
- підтримка малого та середнього бізнесу;

Наслідком цього було регіональне зближення на національному та наднаціональному рівнях (особливо країн, які знаходилися на різних етапах конвергенції своєї соціально-економічної сфери), що відобразилося в рості ВВП, зменшенні рівня безробіття з одночасним частковим вирівнюванням цих показників між регіональними таксонами.

У той же час головною особливістю адаптації до ЄС країн ЦСЄ стало нарощування гіперактивності в їх столицях (Будапешт, Прага, Варшава та інші). Понад 50% прямих іноземних інвестицій у країнах ЦСЄ сконцентровано в столицях. Так, сучасна Прага виробляє понад 130% європейського показника ВВП на душу населення, натомість решта регіонів рівня NUTS-2 – в межах 40-50%.

*Семирічний план ЄС (2007-2013рр.)* вніс суттєві зміни в *цілі та інструменти* регіонального розвитку, обсяги фінансування заплановано 336,1 млрд євро і визначено три принципово нові *цілі*:

- конвергенція;
- регіональна конкурентоспроможність та зайнятість (вона матиме регіональний рівень та національний, що представляє собою Європейську стратегію зайнятості);
- європейська територіальна концепція.

Змінилися *фінансові інструменти* підтримки розвитку. Замість шести їх три: Фонд Згуртування, Європейський Фонд Регіонального Розвитку, Європейський Соціальний фонд. Важливою складовою регіонального розвитку в ЄС є *інноваційна складова*, яка стимулюється через нові програми підтримки, зокрема, «Ясперсу».

Бюджетами ЄС на 2014-2015 роки було передбачено понад 45% загальних коштів (130,5 млрд. євро) на територіальну кооперацію, яка включає економічні, соціальні напрями, а також розвиток адміністративних одиниць та компенсаторів в умовах глобалізації цих процесів ЄС.

*Україна* – безпосередній сусід ЄС та потенціальний учасник спільного європейського економічного простору, формування якого у ЄС визначається як пріоритетне (Угода Асоціація Україна-ЄС, 2014 р.). Важливим елементом зближення є конвергенція регіональної політики України з метою ідентифікації вітчизняних регіонів з європейською моделлю, яка передбачає:

- адміністративно-територіальну реформу та визначення відповідності регіонів європейської регіональної ієрархії (NUTS-2 та NUTS-3);

- імплементацію європейських механізмів та інструментів регіонального розвитку (інвестиційний грант, субсидії, пов'язані з використанням робочої сили, субсидіювання відсоткових ставок);
- розвиток євро регіонального співробітництва;
- активне використання переваг в рамках співробітництва Україна-ЄС (доступ на ринки ЄС, стимул для проведення реформ, візовий режим тощо);
- створення умов для інноваційного розвитку регіонів.

Основними *проблемами регіональної конвергенції* України в ЄС є слабкий рівень галузевої і зовнішньоторговельної диверсифікації в локальній і регіональній структурі господарства України, сучасна експортна структура регіонів представлена в основному, групою високоризикових галузей (металургія, сільське господарство та харчова промисловість та деякими іншими галузями, які визначаються в ЄС як «сензитивні»).

Основна питома вага ВВП та обсягів іноземних та внутрішніх інвестицій на душу населення зосереджені менше ніж у десяти областях України. Різниця показників між найбільш депресивним регіоном та столицею сягає 7 -10 разів. (Таблиця 1.5)

Таблиця 1.5

**Динаміка питокої ваги ВВП та обсягів іноземних та внутрішніх інвестицій  
на душу населення в розрізі регіонів України (у %%)**

Область	Чисельність в тис. осіб	РВП %		ППІ, %,		Інвестиції %	
		2008	2010	2008	2010	2008	2010
Київ	2799	300,5	298,4	681	805	340	285
Дніпропетровська обл..	3337	150,9	147,1	327	240	106	114
Полтавська обл..	1488	109,7	125,6	38	34	116	149
Донецька обл..	4433	127,0	122,8	47	42	97	76
Київська обл..	1718	100,5	110,8	101	102	194	199
Запорізька обл..	1801	113,4	100,2	69	58	81	123
Харківська обл..	2755	103,9	100,2	72	86	84	81
Одеська обл..	2389	95,8	95,5	58	50	104	102
Севастополь	381	81,0	86,7	69	48	83	132
Миколаївська обл..	1183	78,9	85,9	18	16	71	97
Луганська обл..	2291	89,5	83,8	24	31	76	62
Черкаська обл..	1285	71,1	73,4	21	20	78	66
АРК	1964	67,8	69,9	60	42	87	105
Львівська обл..	2545	67,8	69,3	52	54	84	97
Сумська обл..	1162	66,5	66,6	24	24	50	58
Кіровоградська обл..	1010	65,9	65,8	11	9	59	73
Чернігівська обл..	1098	64,5	65,3	13	9	54	49
Івано-Франківська обл..	1380	63,1	62,8	46	53	85	94
Житомирська обл..	1279	56,3	61,9	25	21	55	71
Херсонська обл..	1088	58,3	60,8	25	21	70	47
Вінницька обл..	1641	58,8	60,7	14	13	57	69
Волинська обл..	1037	60,2	59,0	59	37	67	51
Рівненська обл..	1153	59,6	58,4	36	31	63	61

Хмельницька обл..	1327	58,2	57,6	15	19	71	67
Закарпатська обл..	1247	51,8	52,0	44	34	53	53
Тернопільська обл..	1084	47,3	49,6	7	7	51	59
Чернівецька обл..	904	47,7	46,4	9	8	81	61
<b>Україна</b>	<b>457789</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

\* У 2011-2013 рр. вказані тенденції не змінилися, а у 2014-15рр. даже погіршилися.

Ідентифікація основних *груп ризику*:

- висока енергомісткість експортної продукції, що впливає на ціну та перспективу здійснення торгівлі (виробництво мінеральних добрив, чорних і кольорових металів – Донецька, Дніпропетровська, Луганська, Запорізька області);
- енергодефіцитність більшості регіонів, яка співпадає з технологічною відсталістю, низьким рівнем платоспроможності населення та підприємств за надану енергію (дотаційні регіони);
- можливі зміни у кон'юктурі світового ринку на чорні та кольорові метали (експорт України перевищує 40%);
- вплив робочої сили за кордон через міграцію сімей заробітчан до країн ЄС, США, Канади в середньо- та довготерміновій перспективі (загроза для західних регіонів України);
- збільшення припливу інвестицій (іноземних прямих, внутрішніх, портфельних) у промислово розвинуті регіони та м. Київ (не виключає ймовірності раптового переміщення цих інвестицій за кордон);
- підвищення санітарних, фітосанітарних та технологічних вимог щодо продукції аграрного сектору з боку традиційних імпортерів (може стати причиною затоварення регіонів Центральної та Північної України (напрямок – підвищення стандартів якості до Європейського рівня та географічна диверсифікація експорту продуктів харчування).

У ХХІ столітті у зв'язку з формуванням галузевих міжрегіональних та крайових парадигм у глобальній економіці суспільству необхідно вирішити п'ять найбільш значущих конкурентних парадигм «регіон як соціум», «інтегральний регіон», «регіон як ринок», «регіон як квазікорпорація», «регіон як квазідержава». Дві останні є найбільш суперечливі тенденції сучасного розвитку: з одного боку це регіональна локалізація у вигляді інноваційно-інвестиційних моделей швидкого економічного зростання, з іншого – диференціація державного регулювання, яка призводить до посилення локальної асиметрії.

У країнах колишнього СРСР активно проводиться процес формування нової моделі соціально-економічного розвитку на основі пошуку пропорцій ринкового регулювання та існування окремих елементів командно-адміністративної системи. Використання в Україні обмеженого інструментарію: фінансові трансфери територій, відмова від надання бюджетних і податкових переваг, індикативне ранжування територій поки що не можуть ефективно сприяти процесу регіональної конвергенції.

---

## **Тема 2. Стратегічне планування регіонального розвитку.**

### **2.1. Роль і функції планування.**

### **2.2. Система планування розвитку регіонів України.**

### **2.3. Організація процесу стратегічного планування на регіональному та місцевому рівнях.**

#### **2.1. Регіональна економічна політика. Роль і функції планування**

Реалізація регіональної політики вимагає стратегії розвитку регіонів з якої б виходили відповідні документи, покликані визначити основні напрями соціально-економічного розвитку територій. У той же час вирішення різноманітних проблем регіону можливо тільки за наявності відповідних фінансових, кредитних і матеріальних ресурсів.

Регіональна економічна політика включає дві основні складові:

- планування та прогнозування соціально-економічних процесів у регіоні;
- бюджетну і податкову політику.

Сьогодні в Україні вже не підлягає сумніву необхідність та актуальність планувальної роботи. Як і в інших країнах світу, нині активно розвиваються і запроваджуються нові підходи до планування територіального розвитку.

Так, 25 травня 2001 р. Указом Президента України було схвалено Концепцію державної регіональної політики. 8 вересня 2005 р. був прийнятий Закон України про стимулювання розвитку регіонів. Постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 р.

Прийнятий Закон України «Про засади державної регіональної політики» (від 05.02.2015, №156-VIII) містить розділи з питань планування. Так, до системи документів державної регіональної політики належать:

- 1) Державна стратегія регіонального розвитку;
- 2) Стратегії розвитку регіонів;
- 3) План реалізації Державної стратегії регіонального розвитку;
- 4) Плани реалізації стратегій розвитку регіонів.

Стратегія розвитку регіону повинна відповідати положенням Державної стратегії регіонального розвитку та визначати:

- 1) пріоритети, основні цілі та напрями розвитку регіону;
- 2) вимоги щодо розвитку особливих типів територій;
- 3) заходи з підвищення конкурентоспроможності регіону;
- 4) механізми її реалізації;
- 5) систему моніторингу її реалізації.

Така активізація планувальної роботи та вдосконалення механізмів фінансування, з одного боку, є закономірним етапом розвитку регіонів та окремих територій, з другого – намаганням регіонів знайти адекватні інструменти, які б допомагали відповісти на виклики сучасного глобалізованого світу.

Для отримання реальної віддачі від плюсів глобалізації основним завданням місцевої влади має стати створення сприятливих умов для залучення нових виробництв та інвестицій

з тим, щоб сфери економічної діяльності регіону мали конкурентні переваги перед іншими суб'єктами господарювання (регіонами, територіями).

Вирішенню всіх цих надзвичайно складних питань значною мірою сприяє логічно побудована, ефективно працююча система планування. При цьому функції планування суттєво розширюються, знаходяться у взаємодії, зазнають змін внутрішні процеси розроблення та втілення планувальних документів.

#### **Функції планування:**

1. *Аналітична функція* включає наступні складові:

- характеристику соціально-економічних та екологічних показників у динаміці;
- визначення тенденцій розвитку та (бажано) ступеня їх прогресивності;
- характеристику якісних показників регіонального розвитку;
- оцінку впливу зовнішніх факторів на соціально-економічну та екологічну ситуацію.

2. *Прогнозна функція* включає якісний аналіз, який дає можливість зробити більш кваліфіковані прогнози розвитку територій на найближчі роки за нинішніх умов або у випадках тих чи інших змін зовнішніх та внутрішніх факторів (екологічні кризи, розповсюдження інформаційних технологій). Тобто роль прогнозування зводиться до випереджального відображення майбутньої дійсності, що дає змогу вималювати траєкторію руху від теперішнього стану регіонального розвитку до потрібного майбутнього.

3. *Управлінська функція* дає можливість через планування впорядкувати управлінські дії у часі і за ресурсами (фінансовими, трудовими, матеріальними тощо).

На сучасному етапі розвитку суспільства поряд з традиційними набувають ваги **нові функції планування**.

4. *Маркетингова функція* реалізується шляхом:

- позиціонування регіону та його окремих території у зовнішньому економічному просторі (визначення ролі регіону для соціально-економічного життя держави у цілому, його місця за рівнем розвитку серед інших регіонів країни);
- формування іміджу регіону як передбачуваного партнера шляхом визначення напрямів його розвитку та майбутньої спеціалізації регіональної економіки;
- підвищення привабливості регіону для інвестування шляхом демонстрації його конкурентних переваг.

«Маркетинг територій» стає все більш популярним інструментом регіонального та місцевого управління (країни ЄС, США). Для України це відносно нове явище. На перший план у регіональній економіці виходять нематеріальні активи (умови проживання, імідж територій, прозорість і гнучкість, тобто креативні підходи до управління).

5. *Об'єднавча функція* сучасної системи планування проявляється в активній участі громадян, неурядових організацій, приватних структур у процесі планування ще на початкових етапах. Від опрацювання через засоби масової інформації до створення робочих груп з представників владних структур бізнесових кіл, наукових та громадських організацій, політичних партій тощо. Кінцева мета – досягнення порозуміння у суспільстві, об'єднання громади навколо нових цінностей.

6. *Інтеграційна функція* включає співпрацю у просторовому плануванні територій на регіональному рівні та інтеграцію в єдиний національний економічний комплекс. Також планування та реалізація транскордонних заходів дає змогу регіонам та окремим територіям поступово інтегруватись у світові соціально-економічні та політичні процеси, адаптувати процедурні аспекти планування місцевого розвитку до прийнятих у європейському співтоваристві.

7. *Гармонізаційна функція* реалізується шляхом:

- забезпечення узгодженості загальнодержавних, регіональних і територіальних цілей через вертикальну координацію;
- гармонізації секторальних цілей через здійснення горизонтальної координації галузевих програм;

- забезпечення збалансованості соціальних, економічних та екологічних цілей через планування на засадах сталого розвитку.

Основою повинні стати середньострокові та щорічні програми розвитку регіонів, угоди між КМ України та регіонами щодо регіонального розвитку та визначення депресивних територій.

Однак, на сьогодні існує ціла низка проблем щодо реалізації функцій у процесі планування (Таблиця 2.1)

Таблиця 2.1

**Основні проблеми щодо реалізації окремих функцій у процесі планування**

<b>Функції</b>	<b>Основні проблеми</b>
Аналітична	Аналіз часто має традиційний характер звіту про соціально-економічну ситуацію і не завершується виділенням ключових чинників розвитку, не враховуються зовнішні умови діяльності
Прогнозна	Найчастіше здійснюється короткостроковий прогноз, не використовується сучасний науково-методологічний і програмний апарат з орієнтацією на майбутнє
Управлінська	Оперативні цілі та заходи не завжди відповідають стратегічним пріоритетам, немає тісного зв'язку між плануванням і бюджетуванням, відсутня ефективно діюча система моніторингу та контролю реалізації програмних заходів
Маркетингова	Відсутність послідовної діяльності щодо реалізації програмних документів, часте внесення змін до планів розвитку території не сприяє підвищенню інвестиційної привабливості регіону
Об'єднавча	Більшість планових документів ще розробляється у закритому режимі, проблемою залишається горизонтальна співпраця між суб'єктами господарювання, низькою залишається активність територіальних громад
Інтеграційна	Недостатньою залишається міжрегіональна співпраця у сфері планування просторового розвитку та великих інфраструктурних проектів
Гармонізаційна	Пріоритети, стратегічні напрями, оперативні цілі не узгоджені між собою, у регіонах практично відсутні взаємозв'язки між розробниками галузевих програм. Планування на засадах сталого розвитку поки не набуло поширення

Вирішення проблем реалізації функцій в процесі планування регіонального розвитку можливе тільки через налагодження чіткої системи взаємодії та послідовності діяльності місцевих органів влади і органів місцевого самоврядування.

## 2.2 Система планування розвитку регіонів України

Правовою основою розробки прогнозів та програм економічного та соціального розвитку регіонів та окремих сфер їх діяльності є Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України».

До базових складників системи планування регіонального розвитку слід віднести:

- стратегічні довгострокові плани соціально-економічного розвитку (понад п'ять років);

- просторові плани територіального розвитку (схеми планування території регіону, генеральні плани та містобудівна документація населених пунктів);
- середньострокові плани соціально-економічного розвитку регіону та цільові програми розвитку його окремих сфер діяльності (до п'яти років);
- короткострокові програми соціально-економічного розвитку (на наступний рік).

Основними принципами розроблення регіональних програм соціального та економічного розвитку є:

- *принцип цілісності* (взаємоузгодження прогностичних та програмних документів на коротко- та середньостроковий періоди);
- *принцип об'єктивності* (документи розробляються на основі даних органів державної статистики, звітних даних та офіційних видань НБУ);
- *принцип науковості* (наукова основа розробки документів з удосконаленням методології та світового досвіду в галузі прогнозування);
- *принцип гласності* (доступність документів та показників до громадськості, в т.ч. їх використання як орієнтир для планування власної діяльності);
- *принцип самостійності* (відповідальність за розроблення, затвердження та виконання документів, забезпечення координації діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування);
- *принцип рівності* (дотримання прав і врахування інтересів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання усіх форм власності);
- *принцип дотримання загальнодержавних інтересів* (відповідність розроблених документів забезпеченню реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики і економічної безпеки держави).

**Державна стратегія регіонального розвитку** спрямована на суспільний сталий розвиток та відхід від централізованої моделі управління в державі (децентралізація за принципом субсидіарності в рамках «Стратегії-2020»), розробляється на довгостроковий період (понад 5-ти років), і являє собою модель досягнення загальнонаціональних цілей:

- обґрунтування мети;
- визначення діючих тенденцій і закономірностей розвитку;
- формування пріоритетних напрямів структурної, інвестиційної, інноваційної, соціальної політики;
- формування перспективного соціального та економічного розвитку регіонів;
- визначення етапів та термінів його реалізації.

Визначено такі стратегічні завдання державної політики регіонального розвитку України:

1. Підвищення конкурентоспроможності регіонів та зміцнення їх ресурсного потенціалу.
2. Забезпечення розвитку людських ресурсів.
3. Розвиток міжрегіонального співробітництва.
4. Створення інституційних умов для регіонального розвитку.

Основними інструментами реалізації Державної стратегії виступають: Угоди щодо регіонального розвитку (між Кабінетом Міністрів України та регіоном), програми подолання депресивності окремих територій (фінансові заходи щодо запобігання міжрегіональних диспропорцій), державні цільові програми (пріоритетні напрями розвитку територій), регіональні стратегії розвитку і заходів з реалізації.

*Існуючі проблеми у системі планування:*

1. На практиці спостерігається відсутність зв'язку між довго-, середньо- та короткостроковими планами, між програмами різного рівня та різного виду.
2. Різноманітні програми не мають тісного зв'язку з бюджетами відповідних рівнів, що створює загрозу для хронічного недофінансування запланованих заходів.
3. У сфері просторового планування сьогодні більшість генеральних планів застаріла і не здатна виконувати функцію забудови у межах міста. основні недоліки законодавства у сфері просторового планування:



- нечітке визначення пріоритетності вимог містобудівельної документації, неврегульованість деяких процедур погодження та затвердження;
- не визначення необхідності перманентного проектування;
- відсутність чіткого порядку встановлення меж різноманітних зон, міст, населених пунктів;
- неврахування законних інтересів мешканців при прийнятті рішень, тощо.

Перспективи розвитку системи планування на майбутнє полягають у впровадженні в практику України керівних принципів збалансованого сталого просторового розвитку Європи. Це *ефективний засіб вирішення існуючих проблем*, зокрема:

- формування державної регіональної політики в її територіальному аспекті;
- питання укрупнення адміністративних одиниць і виявлення точок (вузлів) зростання;
- питання про вибір місць управлінських центрів (транспортна логістика, фінанси);
- узгодження політики у соціальній сфері, формування ринку праці;
- узгодження внутрішніх вітчизняних інструментів територіального планування з європейськими тощо.

Перехід до сучасної якості системної діяльності дасть змогу сформувати цілісне взаємоузгоджену систему регіонального планування (рис.1) замість існуючої, де основні складові відокремлені між собою.



Рис. 1 Цілісна взаємоузгоджена система планування регіонального розвитку

### 2.3. Організація процесу стратегічного планування на регіональному та місцевому рівнях

Стратегічне планування є новим видом планування розвитку не тільки для українських територій, а і для більшості територій інших країн.

Для чого сьогодні потрібні українським територіальним громадам стратегічні плани?

1) Стратегічний план – це показник готовності керівництва узяти на себе відповідальність за майбутнє території та її жителів.

2) Стратегічний план – це найбільш адекватний в сучасних умовах інструмент зниження невизначеності зовнішнього середовища та формування сприятливого місцевого середовища, що дає змогу підвищити конкурентоспроможність і самостійність території замість орієнтації на дотації ззовні.

3) Розробка стратегічного плану – це не односторонні зобов'язання органів регіонального та місцевого самоврядування, державної влади перед населенням, а організація конструктивного діалогу з метою розвитку регіону (території).

4) Розробка стратегічного плану сприяє залученню інвестицій, оскільки наявність стратегії – обов'язкова вимога для реалізації інвестиційних проектів.

5) Розробка стратегічного плану сприяє іміджу територій та інвестиційній привабливості на перспективне майбутнє.

6) Стратегічний план – ефективний засіб лобювання інтересів територіальної громади на регіональному та наднаціональному рівнях.

Типовий підхід для процесу *стратегічного планування* містить певні *обов'язкові етапи*:

I етап – Ініціювання.

II етап – Створення організаційних структур (громадська участь, проведення обговорень, організація робіт щодо процесу планування).

III етап – Аналіз (профіль громади, виявлення проблем, анкетування, оцінки конкурентоспроможності, SWOT-аналіз).

IV етап – Визначення цілей, сценарії розвитку (стратегічне бачення, пріоритети, узгодження цілей).

V етап – Планування (формування планів дій, програм і проектів).

VI етап – Реалізація плану (виконання заходів, маркетинг, PR).

VII етап – Моніторинг, оцінювання, контроль.

**I. Ініціювання.** Обґрунтовується актуальність та корисність стратегічного планування, погляд на розробників, визначення лідерів, та які групи залучили до процесу планування, а якщо ініціатором є не місцева влада заручитись підтримкою та розумінням місцевого керівництва.

**II. Створення Робочої групи** – найвищого органу системи стратегічного планування (25-30 осіб). Орієнтований склад: представники депутатського корпусу, керівники управлінь, представники громадських організацій, бізнесу, місцевих ЗМІ, тощо. Очолює, як правило, керівник (заступник) органу місцевої влади.

До основних критеріїв підбору можна віднести :

- активна участь у соціально-економічному, громадському та культурному житті території, обізнаність з місцевою ситуацією, наявність можливостей та бажання брати активну участь у розробці та реалізації Стратегії;

- можливість реального впливу на ситуацію в регіоні.

Робоча група повинна бути дієвим керівним органом (чіткий графік засідань, формування рішень та контроль за виконанням, персональна відповідальність, строки завершення кожного етапу і обробка результатів), розробка рекомендацій виконавчому органу, щодо здійснення пріоритетних заходів та їх фінансування. Іноді виникає необхідність у створенні Цільових підгруп, які займаються детальною проробкою окремого стратегічного напрямку.

Можливі помилки в організації роботи над стратегією:

- ♦ відсутність лідера (невисокий рівень повноважень у прийнятті рішень);
- ♦ замість Стратегії опрацьовується план роботи (тобто не визначається власний, оригінальний спосіб розвитку регіону);

- ♦ «всеохопність» і «перелік благих намірів» (широкий список цілей і завдань, реалізація яких складна або неможлива);

- ♦ внутрішня суперечливість Стратегії (окремі частини опрацьовуються на основі різних критеріїв, які суперечать один одному).

**III. Третій етап – аналітичний**, який через розробку описово-аналітичної частини, тобто діагностику початкових умов регіонального (територіального) розвитку, здійснення SWOT-аналізу, дає змогу визначити зовнішні та внутрішні умови розвитку.

До **внутрішніх факторів** розвитку регіону (території) відносяться:

1. *Природно-ресурсний потенціал* характеризується станом і прогностичними оцінками земельних, водних, лісових, мінерально-сировинні («техногенні» родовища), оздоровчих і рекреаційних ресурсів (кліматичні умови, естетична цінність ландшафтів, бальнеологічних властивостей тощо), а також станом природного середовища.

2. *Економічний потенціал* оцінюється станом основних фондів, виробничою базою, часткою інвестиційно-спроможних галузей і підприємств, здатних до реалізації інноваційної моделі економічного зростання, ступенем кваліфікації трудових ресурсів, потужністю, технічним станом інженерно-транспортної інфраструктури.

3. Оцінка *науково-технічного потенціалу* здійснюється за показниками наявності відповідних організацій, вищих навчальних закладів, їх відповідності економіці регіону, кількісні та якісні характеристики наукових кадрів, розробок світового рівня патентів.

4. *Стан навколишнього природного середовища* – рівня забруднення водного, повітряного басейнів, ґрунтів, обсяги накопичення всіх видів відходів, акустичного дискомфорту, електричних і магнітних полів, структурою та перспективами нарощування елементів екологічної моделі (заповідники, природні парки, заказники тощо).

5. *Оцінка трудового потенціалу* – існуюча та прогнозована кількість та вікова структура трудових ресурсів, їх кваліфікації, зайнятості та стан розвитку праці (кількість та рівень безробіття).

6. *Туристичний потенціал* – за наявністю історико-культурних (спадщина), природно-кліматичних, медико-санітарних умов, розвитком туристичної інфраструктури.

7. *Рівень природно-технічної безпеки* – ризикові, потенційно небезпечні об'єкти та інші джерела виникнення надзвичайних ситуацій, джерела фінансування запобіжних заходів.

8. *Оцінка просторово-економічного потенціалу* (опорного каркасу території) – основні лінії та вузли соціально-економічного розвитку та інвестицій, міжнародні транспортні коридори, інфраструктурно-комунікаційних магістралей, головних річок, узбережжя морів та інших зон стимулюючого розвитку.

Внутрішні фактори економічного розвитку ґрунтуються на розвитку місцевих ресурсів: робоча сила, інфраструктура шляхів сполучення й зв'язку, доступність вільних виробничих потужностей, офісних приміщень.

**Зовнішні фактори** – одна з відмінних характеристик стратегічного планування. До них відносять: курс національної валюти, митні тарифи й мито, інфляція, податки, міжбюджетні відносини, урядові субсидії, інвестиції, іноземна допомога.

За допомогою кількісного і якісного аналізу, економічного, соціального, екологічного й інституціонального зовнішнього середовища уточнюються й оцінюються зовнішні ресурси (фінансові, людські природні, інституціональні). Аналізуються ключові параметри зовнішнього середовища (динаміка ВВП, інвестиційний клімат, різноманітні ризики, інфляція, перспективи економічного зростання).

Стратегічне планування покликане враховувати всю множину зовнішніх факторів розвитку і поширюється не тільки на регіональний, національний, а й на міжнародний рівень (горизонтальні та вертикальні зв'язки).

Описова аналітична частина стратегічного планування включає внутрішні та зовнішні фактори в динаміці за останні 5-10 років і необхідна для більш точної оцінки існуючої соціально-економічної ситуації в регіоні (території).

На основі описово-аналітичної частини розробляється **SWOT-аналіз**, який є діагнозом стартових умов та вибору можливих варіантів регіонального (місцевого) розвитку.

Вихідним пунктом у виборі варіантів сценарію розвитку є дослідження співвідношення сильних і слабких сторін (потенціалу, загроз, можливостей) розвитку регіону.

*Сильні сторони* — це внутрішній потенціал чи ресурс території, що можуть зумовити формування конкурентної переваги.

*Слабкі сторони* — це види діяльності, ресурси, обставини, що використовуються на рівні території неефективно або не за призначенням.

*Можливості* — це конкурентні переваги та зовнішні шанси, які можна було б використати для досягнення стратегічних цілей розвитку території та залучення інвестицій.

*Загрози* — це будь-які процеси або явища, зовнішні обмеження, що перешкоджають руху в напрямі досягнення місії та цілей розвитку території.

Приклад проведення SWOT-аналізу за складовими територіального простору наведені в таблицях 2.2 та 2.3:

Таблиця 2.2

### Приклад визначення слабких та сильних сторін території

Складова територіального простору	Переваги	Недоліки
1. Географічне положення	<ul style="list-style-type: none"> <li>- прикордонне положення;</li> <li>- різноманітність ландшафту;</li> <li>- транспортний вузол;</li> <li>- центр агломерації;</li> <li>- регіональний центр;</li> <li>- привабливе природне середовище</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- природна обмеженість території;</li> <li>- периферійне положення в країні;</li> <li>- віддаленість від магістральних доріг;</li> <li>- одноманітне природне середовище</li> </ul>
2. Населення	<ul style="list-style-type: none"> <li>- активність та ініціативність населення;</li> <li>- велика кількість кваліфікованих людей (наука і технологія);</li> <li>- розвинена культура і мистецтво</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- безробіття;</li> <li>- висока частка людей непрацездатного віку;</li> <li>- висока частка погано адаптованих етнічних меншин</li> </ul>
3. Просторова організація	<ul style="list-style-type: none"> <li>- наявність ділянок, доступних для інвестицій в центрі і в передмістях;</li> <li>- чітко зонований територіальний простір;</li> <li>- значні територіальні ресурси в комунальній власності</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- відсутність чітко визначеної центральної частини міста;</li> <li>- відсутність діючої системи земельного кадастру</li> </ul>
4. Екологія	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ландшафтний парк;</li> <li>- природні резерви;</li> <li>- території з ландшафтом, що охороняється</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- забруднене навколишнє середовище;</li> <li>- промислові відходи, шум</li> </ul>
5. Житлова сфера	<ul style="list-style-type: none"> <li>- різноманітна житлова забудова</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- дефіцит житлових приміщень;</li> <li>- поганий технічний стан будівель, особливо комунальних;</li> <li>- низька продуктивність будівельної індустрії</li> </ul>

6. Інженерна інфраструктура	<ul style="list-style-type: none"> <li>- хороша забезпеченість електроенергією;</li> <li>- модернізація і розширення телекомунікацій;</li> <li>- будівництво нових очисних споруд зв'язку;</li> <li>- висока аварійність на муніципальних інженерних комунікаціях</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- поганий стан вулиць, доріг і площ, включаючи під'їзні дороги;</li> <li>- застаріла система збору і переробки відходів;</li> <li>- неефективна система опалювання;</li> <li>- низький рівень розвитку телекомунікацій, погане функціонування</li> </ul>
7. Соціальна інфраструктура	<ul style="list-style-type: none"> <li>- розвинені сектори науки, технології і вищої освіти;</li> <li>- культурно-архітектурна спадщина;</li> <li>- багате культурне життя</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- поганий стан матеріальних ресурсів: охорони здоров'я, соціального забезпечення, дитячих садків, шкіл, мистецтва і культури, спорту і дозвілля;</li> <li>- низький рівень громадської безпеки;</li> <li>- відсутність коштів на соціальний розвиток (бюджетні обмеження)</li> </ul>
8. Економіка	<ul style="list-style-type: none"> <li>- центр економічного життя, пов'язаного з центральним у регіоні положенням;</li> <li>- диверсифікована промисловість;</li> <li>- значна кількість малих підприємств;</li> <li>- сприятливий інвестиційний клімат;</li> <li>- міжнародний аеропорт</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- неефективна банківська система;</li> <li>- значна зношеність основних виробничих фондів;</li> <li>- застарілі технології;</li> <li>- недостатність готельного обслуговування;</li> <li>- слабка система побутового обслуговування</li> </ul>

Таблиця 2.3

### Приклад визначення можливостей та загроз

Складові простору	Можливості	Загрози
1. Демографічні процеси	- кадровий потенціал (спеціалісти в різних сферах господарства, підготовка фахівців з вищою освітою тощо)	- старіння суспільства і, як результат, збільшення фінансового навантаження на того, хто працює
2. Економіка	<ul style="list-style-type: none"> <li>- економічний підйом у країні і в світі;</li> <li>- стабілізація ринкових механізмів;</li> <li>- трансформація власності;</li> <li>- зміцнення фондового ринку капіталу</li> </ul>	- конкуренція з боку інших вітчизняних та іноземних економічних центрів
3. Комунікації та туризм	<ul style="list-style-type: none"> <li>- будівництво автомобільних доріг;</li> <li>- реконструкція аеропорту;</li> <li>- розвиток місцевого і міжнародного туризму</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- зростання транспортних потоків, загроза навколишньому середовищу;</li> <li>- конкуренція з іншими містами як усередині країни, так і за її межами;</li> </ul>

4. Регіональні та інтернаціональні контакти	<ul style="list-style-type: none"> <li>- співпраця з іншими містами регіону;</li> <li>- розширення міжнародних контактів;</li> <li>- міжрегіональна співпраця</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- сепаратизм в агломерації і регіоні;</li> <li>- конкуренція з боку сильніших партнерів</li> </ul>
5. Місцеве самоврядування	<ul style="list-style-type: none"> <li>- законодавчі рішення</li> <li>- зростання самостійності місцевого рівня;</li> <li>- децентралізація країни і розвиток місцевого самоврядування</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- обмеження самоврядування</li> </ul>

У рамках даної оцінки розглядаються можливості того, як:

- зміцнити сильні сторони для збільшення можливостей;
- перебороти слабкі сторони, використовуючи надані можливості;
- використати сильні сторони для запобігання загрозам;
- мінімізувати слабкі сторони для запобігання загрозам.

Враховується вплив можливостей та загроз, які існують як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні. Перелік чинників, які розглядаються при SWOT-аналізі попередньо опрацьовується робочою групою.

Для забезпечення сталості рішень щодо визначення першочергових цілей в умовах складності їх вибору, ресурсних обмежень, можливе опрацювання кількох варіантів поєднання цих цілей. Для цього рекомендується використання наступних табличних матриць (Таблиці 2.4 та 2.5).

Таблиця 2.4

#### Оцінка позитивних чинників реалізації варіантів

Позитивні чинники (за результатами SWOT-аналізу)	Варіанти поєднань першочергових цілей		
	1	2	...
	Відносна оцінка чинника	Відносна оцінка чинника	Відносна оцінка чинника
Внутрішні чинники: I. Сильні сторони			
Зовнішні чинники: III. Можливості			
Загальний вплив (всього балів)			

Таблиця 2.5

#### Оцінка негативних чинників реалізації варіантів Стратегії

Негативні чинники (за результатами SWOT-аналізу)	Варіанти поєднань першочергових цілей		
	1	2	...
	Відносна оцінка чинника	Відносна оцінка чинника	Відносна оцінка чинника
Внутрішні чинники: II. Слабкі сторони 1. ...			
Зовнішні чинники: IV. Загрози ...			

Загальна загроза (всього балів)			
------------------------------------	--	--	--

Для оцінки кожний чинник має бути експертно оцінений, як правило за 10-бальною шкалою. Результати наведені в таблиці 2.6.

Таблиця 2.6

**Сумарна оцінка позитивних та негативних чинників реалізації варіантів**

Чинники	Варіанти		
	1	2	
	Сумарна оцінка чинника	Сумарна оцінка чинника	Сумарна оцінка чинника
Позитивні			
Негативні			
Всього балів*			

\* Результат у графі “Всього балів” розраховується як різниця даних граф “Позитивні чинники” та “Негативні чинники”.

На основі зазначеного визначається рекомендований варіант поєднань першочергових цілей.

В цілому SWOT-аналіз внутрішніх та зовнішніх факторів дає змогу визначити:

- ті проблеми, з якими зіштовхується економіка регіону;
- конкурентні переваги;
- перешкоди на шляху до реалізації цілей і завдань економічного розвитку;
- регіональний, загальнонаціональний і міжнародний контексти та їхній вплив на місцеву економіку;
- місцеві ресурси, придатні для використання в здійсненні плану розвитку.

В разі недостатності фінансових ресурсів відповідно до ст. 101 Бюджетного Кодексу України органами місцевого самоврядування вирішується питання про взаємне надання міжбюджетних трансфертів. Також проводяться консультації з центральними та регіональними органами виконавчої влади щодо умов та обсягів фінансової підтримки реалізації території своїх завдань.

На основі SWOT-аналізу та з урахуванням головної мети стратегічного розвитку розробляються пріоритети, стратегічні цілі та оперативні завдання.

**IV етап. Формування системи цілей, визначення сценарію розвитку** повинні вирішити два питання:

- визначення бажаної майбутньої моделі розвитку громади;
- розробку базової концепції стратегічного розвитку та довгострокових пріоритетів на основі ретельного аналізу зовнішнього та внутрішнього середовища та очікувань громадян.

Формування стратегії розвитку передбачає узгодження нормативно-правової і організаційних складових (рис. 2).



Рис. 2 Планування цілей розвитку регіону

Оскільки стратегія є вибором, визначення цілі повинно належати до найважливіших з огляду на значення розвитку території у світлі стратегічних завдань і бути зрозумілим.

*Визначення варіантів сценарію розвитку:*

- сценарій шансів – максимальне використання сильних сторін та можливостей за одночасною мінімізацією слабких сторін, загроз (аспект бажаного переважає над аспектом реального);
- сценарій загроз – максимальний вплив слабких сторін та загроз, не надаючи сильним сторонам вирішального значення (прагматичний підхід домінує перед оптимістичним);
- інші (різні варіанти співвідношення сильних і слабких сторін).

Обраний сценарій стратегії місцевого розвитку визначає пріоритети стратегічного плану (довгий термін), стратегічні цілі (середній термін), оперативні завдання (короткий термін).

#### ***V етап. Планування***

У стратегічних планах оперативні завдання набувають форми заходів, що дає змогу установити зв'язок між потребами і можливостями розвитку території і орієнтовані на використання наявного ресурсного потенціалу. Ці заходи формують плани дій та визначають необхідну для реалізації стратегічного плану спрямованість проектів.

#### ***VI етап. Реалізація плану (виконання заходів, реклама).***

Обґрунтовуються заходи щодо нормативно-правового, організаційного, фінансово-економічного, кадрового, інформаційного, науково-проектного забезпечення стратегічного плану. Включає розробку конкретних щорічних планів дій, які забезпечували б втілення визначеної стратегії у життя.

#### ***Рекламна компанія***

1) *Мета* – формування позитивного ставлення до процесу розробки та реалізації, змісту Стратегічного плану, залучення найрізноманітніших представників суспільства до процесу позитивних перетворень.

2) *Етапи*: дослідження, планування, реалізація та оцінка результатів.

3) *Основні групи адресатів*:

- усередині території: населення, органи місцевого самоврядування, депутати та політичні партії, представники бізнесу, банківські установи;
- в Україні: державні структури, ділові кола;
- у зарубіжжі: потенційні інвестори.



#### 4) Оцінка результатів:

- рівня відповідності планів дій основним пріоритетам Стратегічного плану (метод оцінки – моніторинг виконання Стратегічного плану);
- рівня інформованості різних груп населення про існування та зміст Стратегічного плану (метод оцінки – опитування);
- наявності (відсутності) громадських протестів, конфліктів;
- кількості відвідувань відповідних сайтів в Інтернеті;
- характеру публікацій в ЗМІ (метод оцінки – моніторинг преси);
- частоти цитування Стратегічного плану.

#### **VII етап. Моніторинг, оцінювання, контроль**

Основними завданнями **моніторингу** є:

- контроль за дотриманням графіка виконання окремих проектів;
- аналіз руху до запланованих результатів з аналізом причин невиконання окремих проектів і рекомендацій щодо усунення недоліків;
- аналіз змін зовнішнього оточення (законодавства, конкуренції в регіоні, економічного стану), внутрішніх змін у громаді;
- визначення критично важливих елементів стратегічного плану.

За своєю сутністю моніторинг відповідає на запитання «Чи правильно програма реалізується?».

Основним засобом моніторингу є *річний звіт* про виконання заходів Стратегічного плану. На основі чого може бути скориговано план дій на наступний рік.

**Оцінювання**, які проводяться на стадії реалізації програми (Стратегічного плану), нерідко називаються проміжними, а які проведені ближче до закінчення програми – завершальними, або узагальнюючими.

Реалізацію більшості програм можна представити у вигляді ланцюжка: ресурси – діяльність – продукти – результати – ефект.

Глобальна мета оцінювання – сприяти поширенню на регіональному рівні ефективного стратегічного планування як засобу досягнення істотних позитивних змін у житті населення регіонів.

Оцінювання дає змогу:

- визначити напрями вдосконалення процесу стратегічного планування (регіони, що продовжують роботу над планом);
- визначити необхідність і напрями доробки плану в поточному або наступному циклі (регіони, які підготували текст Стратегічного плану);
- оцінити хід реалізації та необхідність коригування (регіони, де стратегічний план реалізується).

Основні відмінності між моніторингом і оцінюванням стратегічного плану наведені в таблиці 2.7:

Таблиця 2.7

**Відмінності між моніторингом і оцінюванням**

<b>Моніторинг</b>	<b>Оцінювання</b>
Проводиться постійно	Проводиться на ключових етапах реалізації програми
Модель приймається в існуючому вигляді без змін	Модель піддається аналізу з метою оптимізації/поліпшення
Заплановані діяльність і результати порівнюються з фактичними	Аналізуються причини досягнення /недосягнення запланованих результатів
Отримана інформація використовується для поліпшення роботи програми	Отримана інформація може використовуватись як для поліпшення роботи програми, так і для уточнення планів на майбутнє

---

Формалізоване оцінювання пропонується у вигляді набору балів і висновків експерта, що проводив оцінювання.

Рекомендується використати 6-бальну систему (0→5):

“0” – відсутність роботи та результату

“1” – низький результат, робота в напрямку не велася, але є окремі, непрямі ознаки того, що ця робота буде проводитися в майбутньому

“2” – слабкий результат, робота проводилася безсистемно, формально без досягнення позитивного результату

“3” – позитивний результат але результати не є чимсь видатним

“4”, “5” – вищий результат і можуть бути використані як показові. Розбіжність між балами (4 і 5) характеризує ступінь новизни підходів або одержання незапланованих результатів.

Оцінювання ґрунтується на зіставленні з модельним поданням процесу стратегічного планування й стратегічного плану, відображеному в переліку критеріїв і показників, включених в *Оцінний лист*.

Оцінювання повноти стратегічного плану як документу визначається по тому:

- наскільки він включений у систему регіонального управління;
- як глибоко враховані внутрішні й зовнішні умови й фактори розвитку регіону;
- за чіткістю формулювання мети й завдань розвитку;
- чи підкріплені стратегічні напрями розвитку конкретними програмами дій або проектами;
- чи визначений механізм реалізації стратегічного плану й система управління і які потенційні результати реалізації обраної стратегії.

### Тема 3. Податковий потенціал регіону.

#### 3.1. Сутність регіональної податкової політики.

#### 3.2. Структура, складові та оцінка податкового потенціалу регіону.

#### 3.1. Сутність регіональної податкової політики

Одне з визначальних місць у економічній політиці регіонального розвитку займає регіональна податкова політика, залежно від якої той чи інший регіон може бути або привабливим для отримання прибутків господарчими суб'єктами і населення, або таким, що не викликає зацікавленості щодо провадження діяльності на даній території.

До конкретних *цілей регіональної податкової політики* (РПП) необхідно віднести:

- зближення рівнів соціально-економічного розвитку;
- підтримка вітчизняного виробника, укріплення його позицій на внутрішньому та зовнішньому ринках;
- податкове стимулювання не тільки експортоорієнтованих, але й імпорто-замінюючих виробництв;
- сприяння активізації інвестиційних ресурсів;
- забезпечення територіальної справедливості оподаткування;
- податкове стимулювання галузей соціальної сфери, які забезпечують покращення якості життя населення;
- зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування та забезпечення їх фінансової самостійності.

Виходячи з вищезазначених цілей, формуються основні *принципи РПП* (рис.3)

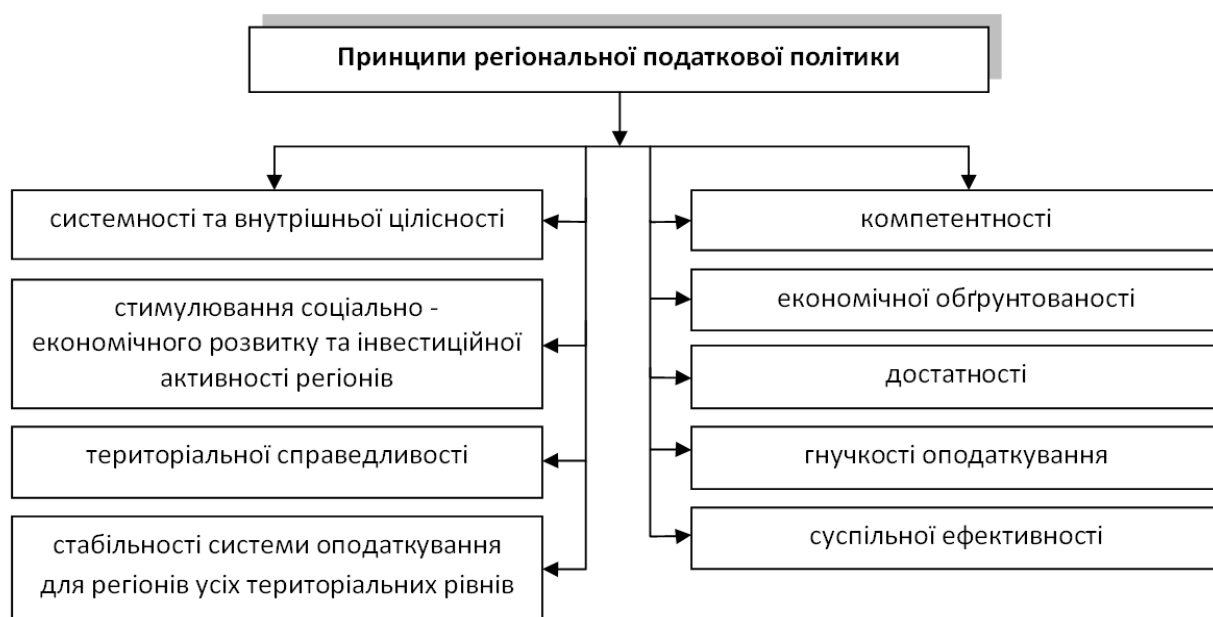


Рис. 3 Принципи регіональної податкової політики

Передумовами вдосконалення РПП повинні стати:

1. Створення правової бази. Поряд з існуючими законами («Про засади державної регіональної політики», «Про місцеве самоврядування», Податковий та Бюджетний кодекси) потребує розробки та прийняття Верховною Радою законодавчих актів, зокрема, «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про фінансове вирівнювання регіонів», «Концепції міжбюджетних відносин»).

2. У законодавчому порядку закріпити перелік тих регіонів, які потребують фінансової допомоги з боку держави.

3. Використання податкових інструментів, які б стимулювали соціально-економічний розвиток регіонів. Створення об'єктивної системи податкових пільг в регіонах для стимулювання залучення зовнішніх і внутрішніх інвестицій.

4. Забезпечення фінансової стійкості регіонів, що в значній мірі обумовлена фінансовою стійкістю бюджетів та необхідністю вирішення питання правового врегулювання фінансових відносин між державою та регіоном (бюджетних субсидій, фінансових умов для вільних економічних зон, «адресна» підтримка з одного боку та забезпечення самодостатності місцевих і регіональних бюджетів з іншого).

### 3.2. Структура, складові та оцінка податкового потенціалу регіону

Податковий потенціал регіону (ППР) є основою для формування бази оподаткування регіону і складається із суми податкових потенціалів державного та місцевих бюджетів, тобто  $ППР = ППДБ + ППМБ$ . Зрозуміло, що при цьому під місцевим бюджетом розуміється консолідований бюджет регіону, податковий потенціал якого, у свою чергу, складений із потенціалів місцевих бюджетів.

Доцільно розглядати *податковий потенціал у широкому і вузькому його трактуванні*. У широкому розумінні податковий потенціал – це обсяг реальних та потенційних ресурсів регіону, які підлягають оподаткуванню та можуть бути об'єктом оподаткування при розширенні його податкової бази. У вузькому розумінні ППР – це реальний обсяг податків, зборів та інших обов'язкових платежів, які може акумулювати регіон при використанні своїх ресурсів в умовах чинного податкового законодавства.

Чинники, які впливають на формування податкового потенціалу:

*об'єктивні* – податкове законодавство, рівень соціально-економічного розвитку країни та регіонів, галузева структура господарства, обсяг і структура експорту, імпорту;

*суб'єктивні* – кількість наданих пільг, відстрочок, рівень збору платежів, прибутковість суб'єктів господарювання.

Для оцінки бази оподаткування, так званої потенційної складової, пропонується використовувати розширене коло показників, а саме:

- місце і роль регіону у економічній системі господарювання країни;
- спеціалізація регіону згідно з галузями господарювання, особливості їх розміщення та функціонування;
- чисельність населення, частка працездатного, рівень зайнятості;
- валовий регіональний продукт (згідно з галузями регіону);
- обсяг випуску продукції у фізичному та грошовому вираженні згідно з основними галузями;
- фінансово-економічний стан підприємств основних галузей регіону, кількість прибуткових та збиткових підприємств;
- динаміка заробітної платні (інформація щодо заборгованості для визначення доходів з прибуткового податку);
- великі платники регіону (прибутковість, конкурентоспроможність);
- обсяги експортних поставок за галузевою ознакою (для прогнозу сум відшкодування ПДВ підприємствам – експортерам).

Крім того, для розрахунку потенційної бази оподаткування повинна враховуватись природно-ресурсна база, якість виробничої та соціальної інфраструктури, потреби її оновлення. Також потрібно враховувати стан тінізації економіки, присутність неплатежів, існуючі форми розрахунків (грошові, бартерні, вексельні та інші).

Усі зазначені показники об'єднані у **Податковий паспорт регіону**, який містить комплексну характеристику соціально-економічного розвитку регіону, що дозволяє коректно

та адекватно розраховувати податковий потенціал і податкове навантаження в регіоні, його податкоспроможність.

Таким чином, податковий потенціал являє собою багаторівневу систему, яка включає щонайменше *три складові* (рис. 4): *реалізовану*, яка відіграє головну роль у структурі податкового потенціалу, наявну, але *нереалізовану*, з якою треба ретельно працювати та *прогнозовану*, тобто потенційну базу оподаткування від економічного зростання регіону та створення нових суб'єктів господарювання.

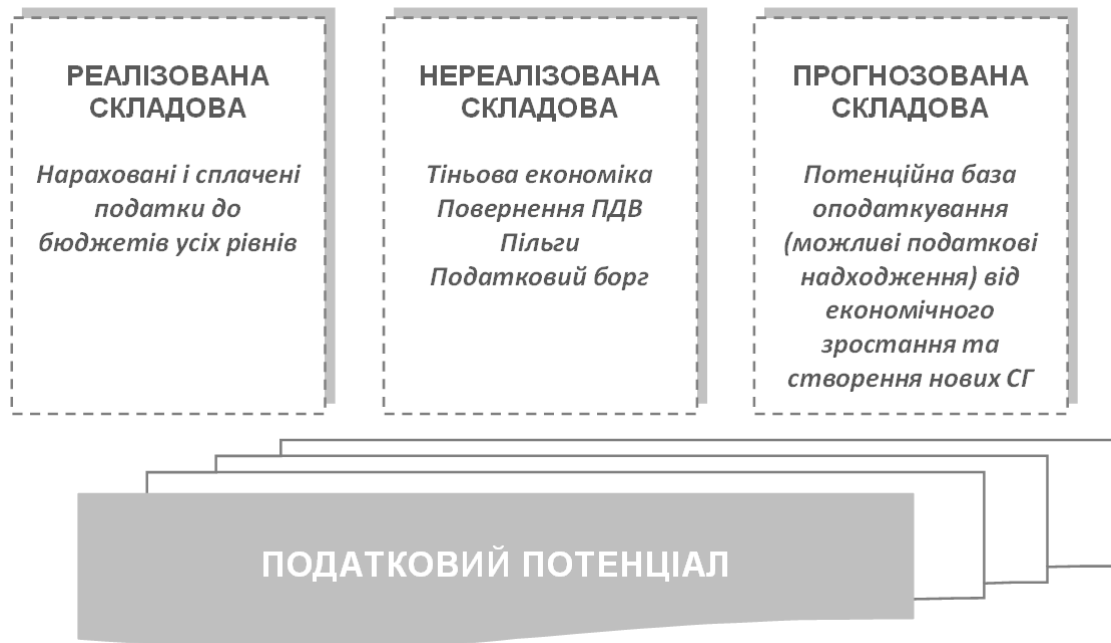


Рис.4 Структура податкового потенціалу

Основою *реалізованої складової* податкового потенціалу є чинна база оподаткування і включає нараховані та сплачені платежі до бюджетів різних рівнів відповідно до діючого податкового законодавства.

Аналіз реалізованої складової податкового потенціалу свідчить, що в Україні є велика можливість щодо її нарощування. У реальному секторі збільшення обсягів податкового потенціалу можливе за умови підвищення ефективності діяльності податкових органів у сфері адміністрування податків, зокрема за рахунок впровадження новітніх інформаційних технологій контролю за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування та сплати податків на основі принципу добровільності згідно з чинним законодавством. У цілому за рахунок приведення у дію зазначених вище факторів реалізована складова податкового потенціалу має резерв збільшення майже 10 відсотків.

Перерозподіл податкового навантаження забезпечить рівні умови для суб'єктів господарського процесу, що сприятиме розширенню бази оподаткування. Важливим у цьому контексті є і наукове обґрунтування доцільності надання пільг для окремих галузей економіки платників податків. Зазначена *нереалізована складова* не завжди виправдані ні за розмірами, ні за «адресатом».

Потрібно зазначити, що 90% загальної суми *пільг* були надані з державного бюджету. Основні суми регіони України втрачають з ПДВ, у більшості з них обсяги надання преференції значно перевищують надходження з цього податку. У той же час основною функцією непрямих податків вважається фіскальна, тобто наповнення доходної частини бюджету. Доцільно також зауважити, що і прямі податки, які несуть регулятивний потенціал, повинні мати більш розгалужену систему пільг.

Підвищенню ефективності пільгового регулювання, що частково реалізовано Податковим кодексом України, сприяла б більш чітка класифікація преференцій за призначенням: соціальні, стимулюючі інвестиційні та інноваційні процеси, експортні операції, розвиток стратегічно важливих галузей, територій пріоритетного розвитку. Дуже важливим моментом у контексті нарощування податкового потенціалу є те, що надання пільг доцільно лише за умов зростання бази оподаткування та податкових надходжень до бюджетів.

Найскладніші проблеми пов'язані з *податковим боргом*, який має тенденцію до зростання, особливо його пасивна складова (за розрахунками 75-90% від загального боргу), яка до речі проблематична до стягнення. Так, наприклад, необґрунтовані списання і надвисокі розміри реструктуризації боргів в 2004 та 2006 роках призвели до значних втрат бюджету – 4 та 5 млрд. грн. відповідно.

З прийняттям Податкового Кодексу України серед заходів скорочення податкового боргу, як важливої складової податкового потенціалу, передбачено:

- розширення бази оподаткування за рахунок підвищення податкового адміністрування;
- зменшення податкового тиску на платників і збільшення грошових надходжень до бюджетів усіх рівнів;
- удосконалення діючих схем податкової звітності (впровадження електронної звітності) для підвищення її прозорості;
- забезпечення постійного контролю з боку контролюючих органів щодо дотримання податкового законодавства.

На сьогодні у регіонах України існує велика нереалізована складова податкового потенціалу – *«тіньова» неофіційна економіка*, яка ґрунтується на ухиленні чи уникненні суб'єктами господарювання від сплати податків. Через поширення цього вкрай негативного явища скорочуються обсяги грошових надходжень до бюджетів та «викривляється» конкурентне середовище в країні. За різними методиками оцінки розмір тіньової економіки коливається від 34% (дані ДПС України) до 52% (зарубіжні дані) від обсягів офіційного ВВП. Обсяг тіньового сектору становить не менше 350 млрд. гривень, що дорівнює майже річному бюджету України. Причому 50 відсотків тіньового сектору складає зарплата в «конвертах». Тому зменшення частини тіньової економіки сприяє мобілізації нових податкових джерел, зокрема податку з доходів фізичних осіб до реального податкового потенціалу регіону (наповнення місцевих бюджетів).

Різноманітність напрямів оцінки податкового потенціалу (адитивний, спрощений, плановий, репрезентативний, кореляційно-регресивний) для прогнозування доходів місцевих бюджетів у процесі міжбюджетного регулювання свідчить про неоднозначність цілей, що переслідуються при її проведенні.

Оцінка податкового потенціалу повинна ґрунтуватися на даних, які є у розпорядженні податкових органів та містяться у податковій звітності.

Формула розрахунку податкового потенціалу місцевого бюджету (ППМБ) з врахуванням уточнень може бути наведена в наступному вигляді:

$ППМБ = ФН - СПП + (ПЗ + ШС + СП) + МП + МТЕ$ , де

- ФН – фактичні нарахування податків до місцевого бюджету;
- СПП – сума переплати податків і зборів за звітний період;
- ПЗ – суми податкової заборгованості за звітний період (недоїмка);
- ШС – сума заборгованості по штрафних санкціях;
- СП – сума податкового боргу по виплатах пені;
- МП – сума податкових надходжень, яка приходить на місцеві пільги;
- МТЕ – сума податкових надходжень до місцевого бюджету, яка може бути отримана за рахунок залучення до сплати тіньового сектору економіки.

Поступове вирішення питання щодо пріоритету в розширенні обсягів податкових надходжень за рахунок нереалізованої складової податкового потенціалу дозволить відійти

---

від практики коли 70-80% доходів бюджету забезпечують 15-20% загальної кількості платників регіону.

## **ВИСНОВКИ**

Наразі очевидно, що регіональна конвергенція в ЄС – це процес, який має конкретні напрями розвитку, свою динаміку. У зв'язку із скороченням повної амплітуди економічного циклу в умовах глобалізації Україні необхідно швидше приєднатися до цього процесу, спрямувати зусилля на імплементацію принципів субсидіарності та компліментарності з питань застосування нових систем регулювання регіонального розвитку. Це стосується, зокрема, законодавчого закріплення розподілу трансфертів з використанням ранжування територій, прямого стимулювання депресивних регіонів за рахунок інвестиційних грантів, відмови від надання бюджетних і податкових переваг окремим суб'єктам господарювання по ознакам державно-національного статусу. Доцільно також розробити адекватний метод оцінки податкового потенціалу регіону, в першу чергу за рахунок інвестиційно-інноваційної складової та детінізації економіки.

Процес усунення регіональних диспропорцій повинен мати еволюційний характер і в умовах світової фінансової кризи базуватися на політичній та економічній стабільності в країні.

## ВИДИ НАВЧАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ до МОДУЛЯ

### Практичне заняття №1

#### «Використання SWOT-аналізу для вирішення проблеми оподаткування та формування пропозицій щодо планування розвитку регіону (території)»

##### Мета:

- отримати навички з формулювання проблеми регіонального (територіального) розвитку та її впливу на базу оподаткування;
- визначитись відносно критеріїв та альтернатив щодо вирішення проблеми в процесі підготовки пропозицій щодо стратегічного планування розвитку регіону (території) для збільшення доходів бюджетів усіх рівнів.

##### Завдання для виконання:

визначити проблему, провести SWOT-аналіз ситуації, надати альтернативи вирішення, спрямовані на збільшення доходів бюджетів ( на прикладі регіону, території, підприємства тощо).

##### Опис завдання

1. Користуючись власним досвідом та результатами практичної фахової діяльності сформулюйте та опишіть проблему розвитку регіону (території) та її вплив на базу оподаткування.
2. Проведіть SWOT-аналіз ситуації за складовими територіального простору, включаючи внутрішні та зовнішні фактори.
3. Сформулюйте обмеження, критерії та альтернативи вирішення проблеми на підставі здійсненого аналізу.

##### Форма звітності для виконання завдання (обов'язково вказати назву регіону, території)

Проблема _____
_____
_____

##### SWOT-аналіз

Сильні сторони _____ _____ _____	Слабкі сторони _____ _____ _____
Можливості _____ _____ _____	Загрози _____ _____ _____



---

**Обмеження:**


**Критерії:**


**Альтернативи вирішення (пропозиції для планування на прикладі регіону, території):**


## Практичне заняття №2

### «Аналіз податкового потенціалу регіону (території)»

#### Завдання для виконання:

Визначити проблеми функціонування вітчизняної податкової системи на регіональному рівні та шляхи її наближення до європейських норм і правил. На основі матеріалу, викладеного в главі 3.2. стисло сформулюйте Ваше бачення щодо оцінки податкового потенціалу (на прикладі регіону, території) за нереалізованою та прогнозованою складовими за бюджетоформуючими платежами:

1. Податок на додану вартість
2. Податок на прибуток
3. Акцизний податок
4. Податок з доходів фізичних осіб
5. Податок на землю
6. Ресурсні платежі
7. Інші податки, збори і платежі

#### Форма звітності для виконання завдання

<i>Завдання</i>	<i>Відповідь</i>
Визначити проблеми функціонування вітчизняної податкової системи на регіональному рівні та шляхи її наближення до європейських норм і правил. На основі матеріалу, викладеного в главі 3.2. стисло сформулюйте Ваше бачення щодо оцінки податкового потенціалу (на прикладі регіону, території) за його складовими за бюджетоформуючими платежами:	
1. Податок на додану вартість	
2. Податок на прибуток	
3. Акцизний податок	
4. Податок з доходів фізичних осіб	
5. Податок на землю	
6. Ресурсні платежі	
7. Інші податки, збори і платежі	

## ПІДСУМКОВИЙ КОНТРОЛЬ до МОДУЛЯ

### Тест для самоконтролю

1. Із наведених варіантів оберіть коректне визначення принципу субсидіарності:
- ☐ регіон бере на себе стільки прав, скільки може ефективно використати
  - ☐ концентрація матеріальних і фінансових ресурсів на відповідному територіальному рівні управління
  - ☐ обмеження діяльності регіональних органів виконавчої влади наданими їм повноваженнями
2. NUTS означає:
- ☐ метод стратегічного планування, який використовується для оцінки доходів та явищ для прийняття управлінського рішення
  - ☐ систему механізмів та інструментів національного та наднаціонального регулювання територіальних асиметрій
  - ☐ номенклатурні одиниці територій для статистики з відповідною ієрархією, що прийнята в ЄС
3. До методів експертних оцінок ефективності регіонального розвитку належать:
- ☐ соціологічне дослідження
  - ☐ SWOT-аналіз
  - ☐ правове регулювання
  - ☐ психологічний тиск
4. Вихідними чинниками SWOT-аналізу як методу стратегічного планування розвитку регіону є:
- ☐ потенціал
  - ☐ загрози
  - ☐ можливості
  - ☐ всі відповіді вірні

5. Встановіть відповідність між терміном та його змістом:

1	Регіональна політика	1	Науково обґрунтована гіпотеза про вірогідний майбутній стан економічної системи і економічних об'єктів, а також рівень показників, які характеризують цей стан
2	Планування	2	Система цілей, ідей, спрямованих на реалізацію інтересів держави стосовно регіонів і внутрішніх інтересів самих регіонів за допомогою методів, що враховують специфіку території
3	Прогнозування	3	Намічений порядок дій, необхідних для досягнення поставленої цілі

6. Поняття «внутрішні регіони» включає:
- ☐ локальні утворення
  - ☐ мезо- та макрорегіони
  - ☐ мега- та мета регіони
7. Характерними ознаками внутрішньої регіоналізації є:
- ☐ територіальна єдність
  - ☐ спільна соціально-економічна стратегія розвитку

- 
- ☐ наднаціональна структура управління
  - ☐ міжкрайнові інструменти та механізми регулювання пропорцій для підвищення глобальної конкурентоспроможності
8. Яка із сучасних регіональних теорій обґрунтовує створення моделі «Європа регіонів»:
- ☐ регіональної конкуренції
  - ☐ нового регіоналізму
  - ☐ циклічної сенситивності регіонів
9. З наведених варіантів оберіть тривалість повної амплітуди сучасного економічного циклу:
- ☐ 25-30 років
  - ☐ 10-15 років
  - ☐ 70-75 років
10. Характерними рисами ліберально-обмеженої моделі бюджетно-податкової політики є:
- ☐ мінімальне втручання держави на розподіл доходів
  - ☐ державний перерозподіл доходів для здійснення соціального урівноваження всіх соціальних груп населення
  - ☐ механізм самоорганізації ринка
11. Переважно витратним буде характер бюджетно-податкової політики у разі, коли уряд віддає перевагу:
- ☐ економічному зростанню
  - ☐ соціальному захисту та згладженню проблем економічної нерівності
  - ☐ нагромадженню
  - ☐ споживанню
12. Характерними рисами неоліберальної моделі бюджетно-податкової політики є:
- ☐ низька питома вага бюджету в структурі ВВП
  - ☐ державний перерозподіл доходів для здійснення урівноваження всіх соціальних груп населення
  - ☐ законодавче забезпечення максимальної свободи суб'єктів ринку
13. Із наданого переліку оберіть країни з соціально-орієнтованою економікою:
- ☐ Канада
  - ☐ Данія
  - ☐ Велика Британія
  - ☐ Ізраїль
  - ☐ Нова Зеландія
14. За даними досліджень регіональної асиметрії до основних показників активності (депресивності) територій відносяться:
- ☐ ВРП на душу населення
  - ☐ грошові доходи населення
  - ☐ співвідношення доходів та прожиткового мінімуму
  - ☐ питома вага населення з доходами нижче прожиткового мінімуму
  - ☐ питома вага безробіття
  - ☐ всі відповіді вірні

---

15. Основними фінансовими інструментами регіонального розвитку в країнах ЄС є:

- ☐ Фонд Згуртування
- ☐ Фонд гарантій для сільського господарства
- ☐ Європейський фонд регіонального розвитку
- ☐ Європейський Соціальний фонд
- ☐ Еквал
- ☐ Урбан

16. Із наданого переліку оберіть принципи, на яких базується розробка прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку держави:

- ☐ цілісності
- ☐ правильності
- ☐ об'єктивності
- ☐ реальності
- ☐ активності
- ☐ рівності

17. Прогноз економічного і соціального розвитку на середньостроковий період розробляється на термін:

- ☐ 3 роки
- ☐ 5 років
- ☐ 7 років

18. Із наданого переліку оберіть нові функції регіонального планування, які набувають ваги в сучасному суспільстві:

- ☐ ініціативна
- ☐ маркетингова
- ☐ інтеграційна
- ☐ організаційна
- ☐ гармонізаційна
- ☐ об'єднавча

19. Характерними ознаками маркетингової функції планування є:

- ☐ імідж регіону як передбачуваного партнера
- ☐ підвищення інвестиційної привабливості шляхом демонстрації конкурентних **переваг**
- ☐ участь громадян, неурядових організацій, приватних структур у процесі планування
- ☐ вплив зовнішніх факторів на соціально-економічну та екологічну ситуацію
- ☐ креативні підходи до управління прозорість та гнучкість

20. Об'єднавча функція сучасної системи планування передбачає:

- ☐ міжрегіональну співпрацю у сфері просторового розвитку та великих інфраструктурних проектів
- ☐ горизонтальну співпрацю суб'єктів господарювання та активну участь територіальних громад у процесі планування
- ☐ зв'язок між плануванням та бюджетуванням

21. З наведених варіантів оберіть коректну послідовність етапів стратегічного планування:

- 1 – планування;
- 2 – визначення цілей, сценаріїв розвитку;
- 3 – ініціювання;
- 4 – аналіз;
- 5 – створення організаційних структур;

---

6 – моніторинг, оцінювання, контроль;

7 – реалізація плану.

☐ 5, 3, 2, 4, 1, 6, 7

☐ 3, 5, 4, 2, 1, 7, 6

☐ 2, 3, 5, 1, 4, 7, 6

22. Діагнозом стартових умов та вибору можливих варіантів регіонального (місцевого) розвитку є:

☐ метод сукупних податкових ресурсів

☐ SWOT-аналіз

☐ метод розподілу міжбюджетних трансфертів

☐ адитивний метод

☐ метод прямого рахунку

23. Принципи, на яких базується регіональна податкова політика:

☐ активності

☐ стимулювання економічного розвитку та інвестиційної активності регіонів

☐ гнучкості оподаткування

☐ правильності

☐ економічної обґрунтованості

☐ суспільної ефективності

24. Складовими податкового потенціалу є:

☐ реалізована складова

☐ нереалізована складова

☐ потенційна база оподаткування

☐ всі відповіді вірні

25. До нереалізованої складової податкового потенціалу відносяться:

☐ повернення ПДВ

☐ тіньова економіка

☐ переплата

☐ податковий борг

☐ втрата податкових надходжень

☐ пільги

26. Переплата – це:

☐ надмірно сплачені податки, платежі

☐ невідшкодовані суми ПДВ

☐ податковий кредит

☐ розстрочені суми

27. Оцінка податкового потенціалу ґрунтується на даних:

☐ державних органів статистики

☐ фінансової звітності

☐ податкової звітності

28. Найбільша частка у структурі тіньової економічної діяльності належить

☐ нафтовидобувній галузі

☐ сільському господарству

☐ промисловості

---

29. Тіньовий сектор у фіскальному розумінні – це:

- ☐ розмір ВВП, виведений з-під оподаткування через інститут податкових оптимізаторів, що перетворює активи та розрахунки за них у готівкову форму на території України або на рахунках закордонних банків
- ☐ обсяг доходу суб'єктів господарювання, з якого не утримані податки
- ☐ втрати державного бюджету від ухилення від оподаткування
- ☐ розмір валового доходу підприємств «групи ризику»

30. Найбільшу частку в обсязі тіньового сектору складає:

- ☐ податок на прибуток
- ☐ податок з доходів фізичних осіб
- ☐ податок на додану вартість
- ☐ акцизний податок

## СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ:

### Тема 1

1. Леш А. Географическое размещение хозяйства. – М.: Прогресс, 1959. – 456с.; Изард У. Методы регионального анализа: введение в науку о регионах. –М.: Прогресс, 1966. – 526 с.; Moses L. M. Location and the Theory of Production (Spatial Economic Theory). – New York; London, 1970. – 526 p.
2. Ohlin B. Interregional and International Trade. – Cambridge (Mass.), 1967. – 439 p.
3. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: Монографія / за ред. З.С. Варналія. – К.: НІСД, 2007. – 820 с.
4. Словник сучасної економіки Макміллана / Пер. з англ. – К.: АртЕк, 2000. – С. 304.
5. Регіональна політика: методологія, методи, практика / НАН України, Ін-т регіон, дослідж.; відп. ред. М. Долішній. – Л., 2001. – С.11.
6. Планування діяльності підприємства: Навч. посіб. / За ред. Москалюка В.Є. – К.: КНЕУ, 2002. – 252с.
7. Філіп Котлер, Роланд Бергер, Нільс Бікхофф Стратегічний менеджмент по Котлеру. Кращі прийоми і методи — The Quintessence of Strategic Management: What You Really Need to Know to Survive in Business. - М.: Альпина Паблишер, 2012. - 144 р.
8. Налоги и налогообложение: учебник для вузов / под ред. М.В. Романовского и О.В. Врублевской – СПб., 2001. – Р. 54-55.
9. Загородній А.Г., Вознюк Г.Л., Смовженко Т.С. Фінансовий словник. – К., Знання, 2000. – С.28.
10. Горский И.В. Фискальная политика регионов // Финанси. – 1995. – №10. – С. 8-10.
11. Lessinger J. Region of Opportunity. A Bold New Strategy for Real Estate Investment with Forecasts to the Year 2010. – N.-Y.; Toronto: Times Books, 1986. – 305 p.
12. Портер М. Международная конкуренция.–М.: Междунар. отношения, 1993.– 896 с.
13. Grafton Q., Pendleton L., Nelson H. A Dictionary of Environmental Economics, Science and Policy. – Cheltenham, 2001. – P. 14.
14. Montiel P. Macroeconomics in Emerging Markets. – Cambridge: Cambridge University Press, 2003. – P. 195.
15. Siebert H. The World Economy. Second edition. – London; New York: Routledge, 2002. – P. 155.
16. Jeppesen T. Environmental Regulation in a Federal System. – Cheltenham: Edward Elgar, 2002. – P. 109.
17. Sakwa R. Russian Regionalism, Policy – Making and State Development // Shaping the Economic Space in Russia / Ed. by Stefane Harter, Gerald Easter. – Aldershot: APL, 2000. – P. 16–18.
18. Божидарнік Н. В. Регіональна асиметрія в Європейському Союзі та механізми її регулювання. Автореф. дис. к.е.н. – К.: КНЕУ, 2006. – С. 8.
19. Лавровский Б. Измерение региональной асимметрии на примере России // Вопросы экономики. – 1999. – № 3. – С. 42–52.
20. Bache I. The Politics of European Union Regional Policy: Multi – level Governance or Flexible Gateriping. – Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998. – 530 p.; Christiansen T. The Territorial Politics in the European Union // Journal of European Public Policy. – 1999. – № 6/2. – June. – P. 349–357; Pollack M. Regional Actors in an Intergovernmental Play: The Making and Implementation of EC Structural Policy. – L.: Rhodes and Mazey, 1995. – P. 361–390; Keating M. The Politics of European Union Regional Policy // Journal of European Public Policy. – 1994. – № 1/3. – P. 367–393.
21. European Commission. Financial Programming and Budget. Annual Budget[http://ec.europa.eu/budget/annual/index\\_en.cfm?year=2015](http://ec.europa.eu/budget/annual/index_en.cfm?year=2015)



---

## Тема 2

1. Податковий потенціал регіонів України: теорія, методологія, оцінка / За ред. д. е. н. проф. П. В. Мельника, Ірпінь, Національного університету ДПС України, 2008, – 234 с.
2. Про засади державної регіональної політики: проект Закону України. – Режим доступу: [//www.minregionbud.gov.ua](http://www.minregionbud.gov.ua)
3. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України // Уряд. кур'єр. – 2004. – № 146.
4. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 2.
5. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Указ Президента України // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 28.
6. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України: Закон України від 23 берез. 2000 р. № 1602 // Офіц. вісн. України, 2000. – № 16.
7. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2006р. №1001.– Режим доступу: [//www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua)
8. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє : монографія / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; відп. ред. І. А. Грицяк. – К. : К.І.С., 2009. – 240 с.
9. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25 трав. 2001 р. № 341/2001. – Режим доступу: [//www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua)
10. Стратегічне планування та управління / за ред. Боньчак-Кухарчик. – Львів, 2007.– 328 с.

## Тема 3

1. Горский Н.В. Налоговый потенциал в механизме международных отношений // Финансы. – 1999. – № 6. – С. 27.
2. Каламбет С.В. Податковий потенціал: теорія, практика, управління. – Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2001. – 304 с.
3. Тарангул Л.Л. Оподаткування та регіональний розвиток (теорія та практика): монографія. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2003. – 286 с.
4. Паскачев А.Б., Саакян Р.А. О налоговом паспорте субъектов Российской Федерации // Налоговый вестник. – 1999. – декабрь. – 286 с.
5. ДПС України: «Обсяг тіньового сектора економіки складає не менше 350 млрд. грн на рік». [Електронний ресурс]: - РБК Україна – Режим доступу: URL: <http://www.rbc.ua/ukr/top/show/gnsu-obem-tenevogo-sektora-ekonomiki-sostavlyayet-nemenee-19082012162000>.
6. Крук О.М. Формування та оцінка податкового потенціалу місцевого бюджету // Прометей, 2011 №2 (35), с. 271-273.

---

## ЗМІСТ

Назва	Сторінка
Програма Модуля	3
Теоретичний матеріал до Модуля	7
Види навчальної діяльності до Модуля	40
Підсумковий контроль до Модуля	43
Список рекомендованих джерел до Модуля	52

### Навчальне видання

**Навчальний посібник до модуля  
«Системний підхід до стратегічного планування регіонального розвитку.  
Податковий потенціал регіону»**

***Автори:***

*Свешніков Сергій Миколайович  
Юрченко Володимир Володимирович  
Крижановський Віктор Іванович*

Видавництво “\_\_\_\_\_”  
Реквізити видання