

Григорій МОНАСТІРСЬКИЙ

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ
І НАПРЯМКИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ СТРУКТУРНОЇ ПОЛІТИКИ
НА ПРИНЦИПАХ СЕЛЕКТИВНОГО ПІДХОДУ

Проаналізовано основні проблеми економічного розвитку регіонів України. Обґрунтовано напрямки формування державної регіональної структурної політики на принципах селективного підходу. Запропоновано систему заходів щодо становлення сучасної державної регіональної структурної політики.

The basic problems of economic development of regions of Ukraine are analysed in the article. Grounded directions of forming of public regional structural policy on principles of selective approach. The system of measures is offered on becoming of modern public regional structural policy.

У післякризовий період зберігається значний рівень ризиків для процесів розвитку регіонів України. Їхня негативна дія посилюється внаслідок домінування екстенсивного типу господарювання, збереження спеціалізації регіонів-лідерів на виробництві та експорті товарів і послуг з низьким рівнем доданої вартості (металургійне виробництво, сировинні товари та напівфабрикати тощо). На цьому підґрунті зростає диспропорційність показників соціально-економічного розвитку регіонів, поглиблюється диференціація на регіони-лідери та проблемні «периферійні» регіони; нарощуються тенденції до формування «замкнених» регіональних економічних просторів та монополізації регіональних ринків, що послаблює внутрішні коопераційні зв'язки, міжрегіональне економічне співробітництво, порушує консолідацію економічного простору країни. Внаслідок цього зростають ризики неспроможності більшості громад та регіонів забезпечити власний розвиток, залучити інвестиційні ресурси та ефективно використати наявний на місцях ресурсний потенціал для досягнення стабільного, збалансованого регіонального та загальнонаціонального соціально-економічного розвитку.

Поєднання системного впливу ендогенних та екзогенних ризиків з диспропорційністю регіонального розвитку, що набула хронічного характеру, ставить перед Україною виклики і стратегічні завдання стосовно розробки та впровадження нової державної регіональної структурної політики на принципах селективного підходу, що визначає актуальність представленої дослідження.

Питання державної регіональної політики певним чином висвітлені в працях О. М. Алімова, О. І. Амоші, С. А. Генсирюка, Б. М. Данилишина, М. І. Долішнього, С. І. Дорогунцова, Я. В. Ковалю, В. І. Павлова, В. І. Пили, О. І. Фурдичка, М. Г. Чумаченка [1]. Однак дещо недостатньо дослідженим є структурний зріз державної регіональної політики, зокрема на принципах селективного підходу.

Метою статті є обґрунтування засадничих положень державної регіональної структурної політики на принципах селективного підходу в Україні.

Нова якість регіонального економічного розвитку передбачає: мобілізацію та використання наявних у регіоні ресурсів на потреби примноження потенціалу розвитку та надання стимулів до економічного зростання; створення стимулів до формування на регіональному рівні економічних «точок зростання» та посилення їхніх взаємозв'язків із периферією, залучення до цього процесу наявних місцевих матеріальних, фінансових та людських ресурсів; створення на регіональному рівні ефективних господарських структур, орієнтованих на інтенсифікацію використання регіонального економічного потенціалу (регіональних та міжрегіональних кластерів, індустріальних парків тощо) як основи інноваційно-інвестиційних структурних зрушень, створення нових робочих місць; поліпшення інвестиційного клімату в регіонах; формування на регіональному рівні розвинутої інфраструктури (транспортної, виробничої, інвестиційної, соціальної, комунікаційної) тощо. Такі

заходи мінімізують негативний вплив ендегенних та екзогенних ризиків на регіональний розвиток, усувають перешкоди на шляху залучення місцевої економіки до процесів регіональної та міжрегіональної кооперації, формування єдиного загальнонаціонального економічного простору, що стає основою для досягнення стабільного, збалансованого, безпечного розвитку регіонів України.

Мета державної регіональної структурної політики на принципах селективного підходу – забезпечити стабільний розвиток економіки і соціальної сфери, сприяти широкому залученню регіонів до міжнародної співпраці та формування ефективних регіональних соціально-економічних систем, спроможних забезпечити після кризове відновлення та модернізацію на основі задіяння інтенсивних чинників (та факторів) розвитку у загальнонаціональному масштабі. Нова державна регіональна структурна політика має бути зорієнтована на раціоналізацію відносин «центр-регіони», максимальне сприяння освоєнню та використанню власного економічного потенціалу регіонів та активізації їхнього саморозвитку, усунення суттєвих диспропорцій регіонального розвитку, покращення його інституціонального забезпечення, підвищення рівня конвергенції регіональних соціально-економічних підсистем.

Серед пріоритетів державної регіональної структурної політики ми пропонуємо виокремити такі: активна участь держави в регулюванні міжрегіональних зв'язків; поживлення інвестиційної діяльності у регіонах; удосконалення інституційного забезпечення системи управління територіальним розвитком.

Важливим пріоритетом державної регіональної структурної політики має стати активна участь держави в регулюванні міжрегіональних зв'язків з метою посилення інтегрованості внутрішнього соціально-економічного простору країни. Інтеграція регіональних економічних систем потребує розроблення адекватних механізмів упорядкування нових форм відносин, що складаються між регіонами, узгодження інтересів і стратегічного управління взаємодією регіонів між собою.

Метою державної політики міжрегіональної інтеграції як елемента державної регіональної структурної політики має стати забезпечення розвитку держави на засадах соціально-економічної міжрегіональної інтегрованості, формування єдиного економічного простору в країні, стимулювання інтеграційних взаємодій між регіональними економічними системами та їхніми економічними агентами як всередині країни, так і за її межами.

Центральна ідея державної політики міжрегіональної інтеграції, на нашу думку, має полягати у таких функціональних завданнях та інструментах їхнього виконання: підготовка інтеграційних взаємодій (пошук інструментів зниження міжрегіональної соціально-економічної асиметрії, подолання міжрегіональних бар'єрів); запуск процесу інтеграційних взаємодій (використання адекватних інструментів організації підтримки та активізації елементів наявного в регіональних економічних системах потенціалу інтеграційних взаємодій); розвиток процесу міжрегіональної соціально-економічної інтеграції (реалізація інструментів інвестування частини отриманого синергетичного ефекту з метою розширеного відтворення потенціалу інтеграційних взаємодій у міжрегіональній економічній системі).

Результатом підвищення інтегрованості економічного простору України мають стати: зміцнення цілісності держави та конкурентоспроможності національної економіки; зниження рівня асиметрії міжрегіонального соціально-економічного розвитку та підвищення показників якості життя населення; розвиток внутрішнього ринку в узгодженості з формуванням регіональних ринків; реалізація масштабних національних проектів та збільшення інвестицій в економіку, забезпечення більш раціонального та ефективного використання господарських ресурсів; активізація розвитку депресивних регіонів; підвищення міжрегіональної мобільності та економічної активності населення; поступове усунення політичної регіоналізації і закритості регіональних ринків; залучення до міжнародного міжрегіонального співробітництва східних регіонів України, що не мають спільного кордону з європейськими країнами, та поглиблення на цій основі регіональної інтеграції з ЄС; посилення міжнародної конкурентоспроможності регіонів на основі зміцнення розвинених факторних переваг у процесі міжрегіональної інтеграції; підвищення ефективності міжнародного міжрегіонального співробітництва за рахунок активізації науково-технічного потенціалу регіонів та збільшення частки спільних наукомістких проектів; поліпшення структури зовнішньої торгівлі, підвищення технологічного рівня вітчизняного експорту та зміцнення зовнішньоекономічної безпеки регіонів.

Засадничою передумовою ефективності реалізації цілей державної політики міжрегіональної інтеграції як складової державної регіональної структурної політики є її позиціонування як політики узгодження інтересів, а її ідеології – на засадах субсидіарності, партнерства, співфінансування та ефекту синергії. Звичайно, в умовах ринку для держави можливою є лише одна форма впливу на процеси міжрегіональної інтеграції, які мають ґрунтуватись винятково на добровільних засадах та економічному ефекті – це узгодження інтересів держави (центру), регіональних органів влади та представників бізнесу. Такий підхід вимагає зміни форм і методів регулювання як на національному, так і на регіональному рівнях, відмови від владних відносин, побудованих лише по вертикалі, та перехід до горизонтальних мережевих відносин.

Пожвавлення інвестиційної діяльності у регіонах потребує передусім відповідного нормативно-правового забезпечення, спрямованого на створення у регіонах розвиненої інвестиційної бази. За останні роки у законодавчій сфері здійснено низку суттєвих кроків, які дозволяють сподіватися на ефективні зрушення в аспекті збільшення припливу інвестицій та ефективного використання інвестиційного ресурсу. Було прийнято Концепцію державної цільової економічної програми розвитку інвестиційної діяльності на 2011–2015 рр. Серед очікуваних результатів реалізації Державної цільової економічної програми розвитку інвестиційної діяльності на 2011–2015 роки, що матимуть вагомое значення саме для реструктуризації економіки регіонів, слід назвати: створення умов для переходу до інноваційно-інвестиційної моделі розвитку економіки, стимулювання залучення приватних інвестицій, розвиток інвестиційного ринку та інвестиційної інфраструктури, забезпечення розвитку ринку цінних паперів, забезпечення підвищення ефективності та прозорості механізмів державно-приватного партнерства (концесії, спільна діяльність, угоди про розподіл продукції), налагодження на державних підприємствах (крім казенних) внутрішньогосподарських відносин, які сприятимуть створенню різноманітних організаційних форм господарювання ринкового типу та залученню недержавних інвестицій. Натомість, сама Програма досі залишається не ухваленою [1, 2].

Крім цього, було затверджено Програму розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні. Її виконання дасть змогу забезпечити залучення інвестицій з метою реалізації інвестиційних та інноваційних проектів, що пройшли конкурсний відбір і забезпечать розвиток базових галузей економіки, збільшення обсягу експорту та заміщення товарів критичного імпорту, впровадження високих технологій, забезпечення розвитку ринкової інфраструктури та регіонів [1].

Проте вказані документи, при їх позитивних рисах і передбачених дієвих інструментах регулювання інвестиційної діяльності, не містять положень щодо активізації ролі органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади у стимулюванні припливу інвестицій, а також не сприяють формуванню в регіонах виробничої та інфраструктурної основи для припливу цих ресурсів, тобто не стосуються питань формування інвестиційного потенціалу регіонів. Разом із тим, подальша пасивність місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування може призвести до зростання некерованості інвестиційних процесів, поглиблення територіальної диспропорційності інвестування, подальшого зволікання з модернізацією виробничої структури регіонів. Тривале розшарування регіонів за рівнем інвестиційної активності стане перешкодою для формування єдиного господарського простору в країні, зміцнення міжрегіональних господарських зв'язків, становлення регіонів як конкурентоспроможних суб'єктів міжнародної інвестиційної діяльності.

Соціально-економічний розвиток України потребує оновлених підходів до використання управлінського потенціалу територій, удосконалення системи управління територіальним розвитком.

Головним завданням реформування регіонального розвитку держави має стати створення регіональної демократії як системи, що ефективно й послідовно надає можливість країні зі складною регіональною структурою, територіальними громадами з різним культурно-мовним складом жити у гармонії і економічному добробуті. Подібні системи унормовані й функціонують у розвинених країнах світу, що дозволило їм витримати ризики світової фінансово-економічної кризи і доволі швидко відновлювати свій розвиток. При цьому одним із базових орієнтирів ефективного державного управління регіональним розвитком таких країн стало створення розвиненого інституційного середовища щодо регіонального розвитку загалом та окремих його складових елементів – бізнесу і людського капіталу, інфраструктурного забезпечення тощо.

У цьому контексті доцільно виокремити такі ключові інституційні інструменти сучасної державної регіональної структурної політики:

1. Законодавче підґрунтя – як окреслення законодавчого фундаменту державної регіональної структурної політики, унормування основи економічної самодостатності регіонів і механізмів їх економічної інтеграції; запровадження сучасних інституційних інструментів підтримки регіонального розвитку.

2. Інституційна підтримка управління територіальним розвитком – розвиток взаємозв'язків між рівнями влади шляхом правової розбудови інституцій місцевого та регіонального управління, які чутливо реагують на потреби населення, що проживає на їхній території, і водночас спроможні адекватно досягати загальнодержавних цілей; удосконалення механізму співпраці між регіонами, їхньої кооперації та інтеграції;

3. Ресурсне забезпечення – визначення й унормування необхідного ресурсного потенціалу (фінансового, кадрового та ін.), що забезпечило б можливість реалізації довгострокових підходів до регіонального розвитку.

Разом із цим, вимоги сучасного європейського правового поля у питаннях регіоналізму містять практичні орієнтири регіональних реформ, уточнені в 2009 р. як реакція на результат дії світової фінансово-економічної кризи. Відображення цих орієнтирів у національній політиці та практиці (у тому числі інституційній) є запорукою партнерських відносин нашої держави з ЄС.

У цьому контексті аналіз чинного правового поля України у сфері ключових інституційних інструментів забезпечення регіонального розвитку дає змогу визначити такі проблеми та шляхи їхнього подолання.

Базисом формування стратегічно орієнтованої державної структурної політики є удосконалення конституційних засад регіонального розвитку держави. Як вбачається, цей напрямок має бути забезпеченим у результаті роботи Конституційної Асамблеї (у тому числі з огляду на положення Резолюції Європейського Парламенту щодо України 2010 р.).

Обрання модернізаційного шляху розвитку держави у питаннях регіонального розвитку зумовлює необхідність чіткого законодавчого визначення напрямку дій у цій площині, інакше кажучи, розробки дієвої державної регіональної структурної політики. Інституційними шляхами вирішення проблем регіонального розвитку є законодавче унормування фундаменту державної регіональної структурної політики, основ економічної самодостатності регіонів і механізмів їх економічної інтеграції, запровадження сучасних інституційних інструментів підтримки збалансованого розвитку регіонів.

Сучасний регіональний розвиток України потребує інституційного унормування статусу кластерів як визнаного у світовій практиці дієвого інструмента кооперації, інтеграції та економічного співробітництва на міжрегіональному, транскордонному та міждержавному рівнях. Ідея кластеризації загалом знайшла своє відображення в роботі вітчизняних регіональних і місцевих органів управління. Кластерні підходи і технології вже застосувались на Хмельниччині, Донеччині, Івано-Франківщині. На Хмельниччині така модель впроваджується доволі успішно, вже діють чотири кластери: будівельний та швейний – у Хмельницькому, туристичний та харчовий кластери у Кам'янці-Подільському. Причому швейний кластер об'єднує не лише швейні підприємства, а й середні навчальні заклади відповідного напрямку і місцевий університет. Успішно діє кластер сільського туризму «Оберіг», об'єднуючи 6 тисяч працівників.

У країнах ЄС кластерний підхід є однією з умов підвищення конкурентоспроможності економіки регіонів; інструментом, що стимулює міжрегіональну кооперацію та інтеграцію, підвищує обсяги експорту інноваційно-орієнтованого виробництва і стимулює економічне зростання занадом.

При цьому, у світовій практиці вже склалися основні форми підтримки інноваційних підприємств, в тому числі в рамках кластерних промислових систем. До таких форм належать: пряме фінансування (субсидії, позики), які досягають 50% видатків на створення нової продукції й технологій (Франція, США й інші країни); надання позичок, у тому числі без виплати відсотків (Швеція); цільові дотації на науково-дослідні розробки (практично в усіх розвинених країнах); створення фондів впровадження інновацій з обліком можливого комерційного ризику (Великобританія, Німеччина, Франція, Швейцарія, Нідерланди); безоплатні позики, що досягають 5% витрат на впровадження нововведень (Німеччина); зниження державних мит для індивідуальних винахідників (Австрія, Німеччина, США й ін.); відтермінування сплати мит або звільнення від них, якщо винахід стосується економії енергії (Австрія); безкоштовне ведення діловодства за заявками індивідуальних винахідників, безкоштовні послуги патентних повірених, звільнення від сплати мит (Нідерланди, Німеччина) [5, 6].

Інституційним вирішенням означеної проблеми є законодавче визначення процедури формування і функціонування кластерів, що передбачає законодавче визначення правового режиму поняття «кластер»; унормування процедури створення та стимулювання інноваційної діяльності у межах кластерів; визначення ролі кластерів як дієвих інструментів реалізації проектів міжрегіональної кооперації та інтеграції.

Сучасний стан регіонального розвитку України зумовлює проблему розвитку міжрегіональної співпраці та кооперації і потребу пошуку нових інституційних інструментів для цих процесів. Як вбачається, на досягнення цілей такої кооперації має бути спрямована дія національних проектів, презентованих на початку листопада 2010 р. Вирішенню цієї проблеми сприятиме також законодавче розширення повноважень місцевих органів влади (як виконавчої, так і самоврядної) у питаннях вирішення завдань регіонального та/або місцевого розвитку, спільних зі сусідніми регіонами, а також регіонами сусідніх держав (у рамках транскордонного співробітництва), так само як запровадження у практику регіонального самоврядування спеціальних договірних відносин – угод про міжрегіональну співпрацю.

Важливою проблемою на шляху регіональної розбудови держави залишається необхідність законодавчого унормування та узгодження процедури стратегічного планування регіонального розвитку, в тому числі шляхом узгодження (та уточнення) пріоритетів розвитку в рамках регіональних стратегій, упорядкування та узгодження положень цільових регіональних програм з Положеннями Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р. (затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001) та положеннями Програми економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», зокрема в частині планування розвитку регіону, розбудови інвестиційної складової у функціонуванні регіону та ін.

При вирішенні питань регіонального розвитку проблемою залишається обмеженість фінансових ресурсів. З цього приводу важливим є правове забезпечення використання потенціалу міжнародних фінансових інституцій, що опікуються питаннями регіонального розвитку. Так, серед таких інституцій на рівні Ради Європи виділяються Європейські структурні фонди, які в межах виконання основних своїх завдань у регіональній політиці (конвергенція, регіональна конкурентоспроможність та зайнятість, територіальна співпраця) спроможні надавати істотну допомогу. Існує також можливість отримувати допомогу на регіональний розвиток і з інших міжнародних джерел (наприклад, зі Світового банку, Орган груп та ін.). Проте така допомога може надійти в Україну за умови визначення на рівні держави спеціальної національної інституції, спроможної адмініструвати великі за обсягом кошти міжнародної допомоги (наприклад, Державного фонду регіонального розвитку). Крім того, внутрішні інтереси України зумовлюють потребу удосконалення законодавства в частині отримання міжнародної технічної допомоги.

На державному рівні сьогодні вже визнано за необхідне законодавче унормування статусу такого Фонду як основного державного інституту, що цільовим порядком забезпечить довгострокове фінансування регіональних проектів, координацію бюджетних фінансових потоків та коштів європейських структурних фондів, та їхнє спрямування на потреби збалансованого регіонального розвитку. Наявність такого інституту відкриє Україні можливість доступу і до додаткових фінансових джерел – коштів міжнародних фінансових інституцій та транснаціональних банків. Практична зацікавленість таких інституцій у наданні Україні великих за обсягами коштів на потреби регіонального розвитку зумовлена міжнародною практикою існування фондів регіонального розвитку як національної інституції, спроможної адмініструвати кошти у повному циклі їхнього використання (від отримання кредиту та його розподілу – до реалізації конкретного інвестиційного проекту на місцевому (регіональному) рівні).

На регіональний розвиток держави негативний вплив має нестабільність законодавства, що унормовує інвестиційне середовище та інвестиційну привабливість регіональної економіки для реалізації інноваційних проектів. Зокрема, це стосується зниження довіри інвесторів до технологічних парків України внаслідок втрати податкових, митних та інших пільг після прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України» від 25 березня 2005 р.

Інституційним вирішенням цієї проблеми є законодавче унормування (відродження) практики визначення територій пріоритетного розвитку з передбаченням відповідних гарантій з боку держави.

Це позитивно вплине насамперед на функціонування економіки проблемних (старопромислових, аграрних) територій з огляду на вирішення складних соціально-економічних завдань, що постали перед такими регіонами (у т. ч. залучення інвестиційних ресурсів). Застосування спеціального режиму господарювання – спеціального режиму інвестиційної діяльності – позитивно позначиться на активізації підприємництва та створенні нових робочих місць, а отже і на поповненні місцевих бюджетів та зміцненні економічної дієздатності громад.

На етапі модернізації державної регіональної структурної політики надзвичайно корисним для України є досвід різних країн світу, пов'язаний з післякризовим відновленням регіональної економіки, розробленням державних стратегій регіонального розвитку, спрямованих на мінімізацію впливу ризиків ендогенного та екзогенного походження. Зазначимо, що досвід різних країн щодо стимулювання регіонального відродження у післякризовий період неможливо і не варто сліпо копіювати стосовно українських реалій, оскільки кожна з держав має свої унікальні особливості розвитку, обумовлені історичними, політичними, ментальними чинниками. Так, успіхи регіонального розвитку Польщі за останніх 20 років значною мірою пов'язані з членством у ЄС, ефективно проведеною адміністративною реформою, що кардинально змінила вектори в політиці держави щодо територіального просторового планування. Досвід Російської Федерації також майже неможливо застосувати в Україні через абсолютно різні форми державного устрою: успішні заходи регіонального розвитку в умовах федерації можуть стати згубними для України як унітарної держави. Загалом, узагальнення світового досвіду, аналіз прикладів зовсім несхожої політики регіонального розвитку в сусідніх державах, ставлять перед Україною актуальне завдання досягнення двох взаємопов'язаних цілей – реалізації потенціалу регіонів та примноження їхніх можливостей на шляху до формування єдиного консолідованого простору України. Виконання цього завдання потребує активного пошуку власного шляху розвитку.

Підсумовуючи, пропонуємо визначити таку систему заходів щодо становлення сучасної державної регіональної структурної політики, спрямованої на:

1. Удосконалення організаційного, методологічного та інформаційного забезпечення здійснення державної регіональної структурної політики: розробка Міністерством економічного розвитку і торгівлі України методології оцінки критичності диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів для консолідації економічного простору, стабілізації та зміцнення господарських зв'язків між регіонами та унормування необхідності її розрахунку; внесення доповнень до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» щодо чіткого визначення депресивності регіонів та націлювання заходів державного регулювання на покращення показників розвитку депресивних територій; активізація укладання місцевими радами Угод щодо регіонального розвитку; формування механізму для укладання угоди про співпрацю між конкретними підприємствами та органами влади щодо реалізації проектів, важливих для забезпечення розвитку виробничої сфери та інфраструктури регіонів; розроблення місцевими органами влади і впровадження інноваційних програм місцевого і регіонального розвитку, підтримка створення інституцій, що сприяють регіональному розвитку, зокрема Агентств регіонального розвитку.

2. Інтенсифікація виробництва та розвиток коопераційних зв'язків між підприємствами різних регіонів, у тому числі: надання преференцій (пільг в оподаткуванні, прискорених норм амортизації, кредитів за зниженими ставками) для підприємств з різних регіонів, які виробляють імпортозамінну продукцію, активно розвивають міжрегіональні коопераційні зв'язки та використовують сировину і матеріали вітчизняного походження; укладання угод про міжрегіональне співробітництво між обласними державними адміністраціями з метою розвитку виробничої кооперації, нарощування експортного потенціалу, створення регіональних та міжрегіональних кластерів; застосування механізмів економічної підтримки до господарства тих регіонів, що продемонстрували слабкі темпи післякризового відновлення (зокрема, йдеться про інвестиційні субвенції з державного бюджету, прискорене укладання угод щодо регіонального розвитку зі збільшеною часткою державного фінансування, активне розміщення державних замовлень на продукцію системоутворюючих підприємств таких регіонів); сприяння місцевими органами влади перепрофілюванню підприємств традиційних ресурсомістких галузей на виробництво продукції, що не потребує специфічних ресурсів і тягнє до внутрішнього ринку споживання – насамперед тієї, що орієнтована на кінцевого споживача (виготовлення продуктів харчування, переробка сільськогосподарської продукції, легка промисловість, зокрема текстильна тощо).

3. Зміна механізмів нарощування людського, трудового потенціалу та фінансування соціальної сфери регіону: сприяння створенню нових робочих місць на регіональному (локальному) рівні, насамперед у сфері розвитку інновацій, перекваліфікація вивільнених працівників; запровадження форм підтримки (наприклад, інвестиційна субвенція), які сприяли б зацікавленості підприємств у створенні нових робочих місць; стимулювання самозайнятості населення, розвиток фермерства, селянських господарств, підтримки малого і середнього бізнесу; оптимізація нормативів врахування регіональної специфіки при обчисленні обсягу міжбюджетних трансфертів, впливу на обсяг надання суспільних благ шляхом застосування коригуючих коефіцієнтів для розрахунку цільових трансфертів у регіонах, визначених як депресивні території або інші регіони, до яких застосовується преференційний режим.

4. Удосконалення існуючих інструментів та пошук нових шляхів фінансування регіонального розвитку: розширення доходних джерел бюджету розвитку як основи для реалізації інвестиційних проектів за рахунок частки податку з доходів фізичних осіб та плати за землю шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України; перегляд сфер застосування субвенцій з метою спрямування їх на вирішення нагальних питань регіонального розвитку; посилення Державною фінансовою інспекцією України контролю за використанням коштів місцевих бюджетів; формування інституційних передумов для залучення позабюджетних джерел ресурсів, зокрема через розвиток кредитного ринку та вихід органів місцевого самоврядування на нього, розширення обсягу випуску муніципальних цінних паперів; врегулювання питань діяльності інститутів спільного інвестування на регіональному рівні, сприяння зростанню частки облігацій муніципальної позики у структурі активів інститутів спільного інвестування; формування центрів регіональної фінансової інфраструктури – комунальних банків, які акумулюватимуть фінансові ресурси у фінансово слабких регіонах з низькою концентрацією виробничих підприємств; зміна механізмів фінансування регіонального розвитку, зокрема через створення Державного фонду регіонального розвитку; який може виступати інституційним інвестором на фондовому ринку і отримувати кошти від приватних суб'єктів господарювання; започаткування діяльності місцевих фондів регіонального розвитку як установ, утворених для фінансування середньострокових міжрегіональних та регіональних програм і проектів у сферах, визначених стратегіями розвитку регіонів як пріоритетні.

5. Підтримка просторової інтеграції регіональних економічних систем: завершення створення правових засад економічних взаємовідносин між центром, регіонами, органами місцевого самоврядування; інституційне забезпечення сучасних форм просторової організації виробництва (міжрегіональні та інтеррегіональні кластери, макрорегіони, економічні райони). Насамперед, це стосується внесення змін до нормативно-правових документів державно-приватного партнерства з реалізації спільних інвестиційних проектів, вирішення проблем дефіциту ресурсів розвитку та негативних зовнішніх ефектів господарської діяльності, укладення міжрегіональних угод тощо; забезпечення єдиного підходу в реалізації регіональної політики та розподілу фінансової підтримки через запровадження класифікації адміністративно-територіального устрою, що дасть змогу поділити регіони на окремі типи, залежно від розмірів та деяких інших характеристик соціально-економічного розвитку з метою диференціації підходів до державного сприяння співробітництву; забезпечення гарантій більшої фінансової незалежності регіонів від центру, зміцнення доходної бази регіональних бюджетів, розширення прав регіонів у сфері податкової та бюджетної політики, що дозволить збалансувати регіональні бюджети, зменшити обсяг трансфертів та забезпечити довгостроковий характер реалізації завдань економічного розвитку; створення інституції регулювання просторового розвитку, одним із напрямів діяльності якої було б посилення єдності економічного простору країни на основі інтенсифікації процесів міжрегіональної інтеграції; сприяння створенню та розвитку інтеграційних форм просторової організації і саморозвитку міжрегіональних систем (міжрегіональні кластери, макрорегіони, фінансово-промислові групи тощо); налагодження внутрішніх соціокультурних контактів та обмінів; інформаційна підтримка політики міжрегіонального співробітництва (розміщення на офіційних веб-сторінках регіональних і місцевих органів влади переліку та умов відповідних програм міжрегіонального співробітництва, інформації про їхні заходи).

6. Інтенсифікація міжнародного співробітництва регіонів, що потребує: уточнення пріоритетних напрямів співробітництва регіону (міжнародні та міжрегіональні угоди, програми транскордонного співробітництва), пріоритетів регіонального розвитку та напрямів співпраці місцевих органів влади

з Кабінетом Міністрів України (Угода щодо соціально-економічного розвитку) і їхнє коригування відповідно до конкурентних переваг регіону та галузей і сфер економіки, що потребують підтримки; передання частини управлінських функцій та відповідальності з центру в регіони з метою розширення впливу місцевої влади на міжнародне співробітництво, що передбачає надання органам місцевої влади повноважень з відбору і фінансування міжнародних, у тому числі транскордонних, проектів; надання більшої самостійності у формуванні місцевого бюджету та його використання органам місцевої влади, що забезпечить фінансове підґрунтя реалізації організаційних повноважень у сфері міжнародного співробітництва; запровадження регіональної системи моніторингу та оцінки реалізованих міжнародних проектів, забезпечення регулярного, всебічного та доступного для громадськості висвітлення результатів реалізації цих проектів на офіційних веб-сторінках державних органів влади та в засобах масової інформації.

7. Формування потужного інвестиційного потенціалу регіонів та створення умов для його повного розкриття: внесення доповнень до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» щодо надання повноважень по розробці основних напрямів інвестиційної політики у регіоні, які б стосувалися залучення коштів під перспективні інвестиційні проекти, визначення основних пріоритетів інвестування регіону, координації інвестиційних проектів; посилення контролю за діяльністю існуючих В(С)ЕЗ та ТПР, у разі необхідності їхнє пере-профілювання; перегляд критеріїв надання територіям статусу В(С)ЕЗ та ТПР з метою створення останніми довгострокового позитивного ефекту; утворення рад вітчизняних та іноземних інвесторів при місцевих органах влади і самоврядування; поширення механізмів державно-приватного партнерства при реалізації інвестиційних проектів; надання державою підтримки інвестиційним проектам, які реалізуються в реальному секторі, за допомогою пільгових чи здешевлених кредитів, надання державних гарантій на повернення коштів у разі їх неефективного використання, сприяння залученню коштів небанківських приватних установ, коштів міжнародних організацій, підприємств і населення до реалізації проектів; вкладання коштів у необхідні для даного регіону проекти, насамперед в об'єкти комунальної власності (будівництво заводів з переробки сміття, ремонт доріг, газифікація сіл, підтримка розвитку сільськогосподарського виробництва тощо); підтримка інвестиційних проектів, що використовують енергозберігаючі технології; ініціювання місцевими органами влади і самоврядування створення пайових інвестиційних фондів з реалізації регіональних проектів із залученням ресурсів державного та місцевих бюджетів і приватного капіталу; надання інвестиційних субвенцій елементам виробничої, комерційної та соціальної інфраструктури регіонів для забезпечення їх розвитку, спрямування частини інвестиційних коштів до формування об'єктів виробничої інфраструктури, соціальних об'єктів, будівництва шляхів; уникнення вузької спеціалізації виробництв у регіоні, щоб мати змогу диверсифікувати надходження інвестиційних ресурсів, використання інвестиційних ресурсів у тих галузях, які здатні сформувати мультиплікативний ефект у короткостроковому періоді і сприяти розвитку супутніх галузей; концентрація інвестиційних ресурсів на пріоритетних галузях виробництва; спрямування коштів у високотехнологічні сфери виробництва та у кадрове забезпечення інноваційної діяльності; здійснення місцевими органами широкої інформаційної підтримки на власних інтернет-сторінках інвестиційного потенціалу регіону шляхом формування інвестиційних паспортів (карт, портретів) території.

8. Удосконалення інституційного забезпечення регіонального розвитку, складовими якого є:

8.1. Узгоджений процес конституційної реформи на основі чіткого розподілу повноважень у трикутнику «центральна влада – регіональний рівень – місцевий рівень». У Конституції України також мають бути законодавчо унормовані питання, що стосуються основ розробки та впровадження ефективної державної регіональної структурної політики, а саме: визначення засад адміністративно-територіального устрою України, правового статусу і рівнів адміністративно-територіальних одиниць, спрощення системи адміністративно-територіального устрою, чітке визначення меж адміністративно-територіальних одиниць тощо; визначення рівнів самоврядування (регіонального та/або місцевого), а також унормування питань, які відносяться до їх відання; удосконалення законодавчого трактування норм проведення зовнішнього аудиту місцевих бюджетів шляхом внесення відповідних змін до статті 98 Конституції України.

8.2. Унормування на рівні законів України (відповідно до системних змін, що мають бути внесені до Конституції України з огляду на формування засад нової державної регіональної структурної

політики) наступних питань: передбачення утворення районними і обласними радами власних виконавчих органів, що, у свою чергу, викличе необхідність перегляду статусу місцевих органів виконавчої влади у напрямку перетворення їх із органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи в системі виконавчої влади шляхом вилучення у них та передачі відповідним районним і обласним радам та їхнім виконавчим органам функцій і повноважень організаційно-господарського характеру; перегляд статусу територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування первинного рівня. Потрібно чітко визначити предмет відання та повноваження територіальних громад, у тому числі виключні. Зокрема, для забезпечення принципу територіальності місцевого самоврядування (тобто, поширення юрисдикції територіальної громади на всю територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці) потрібно законодавчо закріпити їхнє перетворення на органи публічної влади з відповідними повноваженнями з надання усього спектра управлінських послуг громадянам і юридичним особам; перегляд обсягу власних повноважень представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів шляхом чіткого визначення та відокремлення за рівнями. Обсяг власних повноважень органів місцевого самоврядування має бути максимально збільшений порівняно з делегованими повноваженнями. При цьому правовий режим поняття «делеговані повноваження» також має бути чітко визначений на рівні закону.

8.3. Невідкладне розроблення і прийняття таких Законів України: «Про засади державної регіональної політики» як базового закону з питань регіонального розвитку, у якому має бути сформовано чіткі основи державної регіональної політики, унормовано основи економічної самодостатності регіонів та механізми їх економічної інтеграції, а також передбачено сучасні інституційні інструменти підтримки регіонального розвитку; «Про комунальну власність», норми якого мають визначити правовий режим комунальної власності, що виступатиме ефективним ресурсом дохідної частини місцевих бюджетів; «Про міжнародну технічну допомогу», норми якого мають чітко закріпити на законодавчому рівні механізм залучення іноземної фінансової допомоги, зокрема, на потреби регіонального розвитку; «Про Державний фонд регіонального розвитку», положення якого визначатимуть загальні засади створення та діяльності Фонду як спеціальної інституції національного рівня, спроможної адмініструвати великі за обсягом кошти міжнародної допомоги для фінансування довгострокових міжрегіональних та регіональних програм і проектів у сферах, визначених у державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів як пріоритетні; «Про території пріоритетного розвитку», в якому слід унормувати порядок визначення, правові й економічні основи статусу і функціонування території пріоритетного розвитку, провадження на цій території спеціального режиму інвестиційної діяльності з метою утворення «точок зростання» (конкретних інвестиційних проектів, кластерів) та створення нових робочих місць; визначити у цьому Законі України загальні правила регулювання відносин суб'єктів економічної діяльності на таких територіях.

8.4. Внесення змін і доповнень до низки Законів України, зокрема: «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про державні цільові програми», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України» у напрямку визначення єдиного механізму розробки та реалізації програмно-планових і нормативних документів щодо забезпечення регіонального розвитку з обов'язковим передбаченням запровадження середньострокового бюджетного планування; «Про місцеві державні адміністрації» у частині розширення повноважень місцевих органів влади та місцевого самоврядування, надання їм більшої самостійності у вирішенні спільних з сусідніми регіонами, а також регіонами сусідніх держав в рамках транскордонного співробітництва завдань регіонального та місцевого розвитку.

8.5. Унормування у вітчизняному законодавстві правового режиму поняття «кластер». Наприклад, шляхом доповнення Розділу VIII «Спеціальні режими господарювання» Господарського кодексу України окремою главою. Законодавчо унормувати поняття «кластер», під яким розуміти, наприклад: «...галузеве чи територіальне добровільне об'єднання суб'єктів господарювання, що тісно співпрацюють на регіональному та міжрегіональному рівнях, у тому числі з науковими, освітніми установами, громадськими організаціями та органами місцевої влади з метою підвищення прибутковості виробництва, конкурентоспроможності продукції та послуг, підвищення експортного потенціалу та сприяння соціально-економічному розвитку регіону».

8.6. Внесення змін до Бюджетного кодексу України: а) доповнення статтею 24-1 під назвою «Державний фонд регіонального розвитку» з визначенням у ній загальних законодавчих засад створення та діяльності цього Фонду; б) передбачення можливості створення позабюджетних фондів органами державної влади та місцевого самоврядування, іншими бюджетними установами шляхом внесення відповідних змін до частини дев'ятої статті 13.

8.7. Унормування Кабінетом Міністрів України: а) процедури: постійного узгодження політики центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо регіонального розвитку при щорічній підготовці державних цільових програм, Державної програми економічного і соціального розвитку України, проекту Державного бюджету на відповідний рік; узгодження та реалізації стратегій розвитку регіонів між Урядом України та органами місцевого самоврядування; розробки, моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку; б) змін до Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р. (затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001) відповідно до положень Програми економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» на 2010–2014 роки; в) процедури підвищення кваліфікації працівників органів виконавчої влади, що беруть участь у підготовці та реалізації проектів соціально-економічного розвитку регіону.

9. Проведення широкого обговорення та відповідної імплементації нових правових інструментів Ради Європи з питань місцевої та регіональної демократії, зокрема Додаткового протоколу до Європейської Хартії місцевого самоврядування та Додаткового протоколу № 3 до Мадридської Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями стосовно об'єднань євро регіонального співробітництва (ОЕС).

10. Моніторинг та систематичне вивчення світового (зокрема європейського) досвіду регіонального розвитку та проведення постійного моніторингу рішень Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи, їх оперативне доведення до відома громадськості. Для цього на рівні держави слід забезпечити процес ознайомлення громад із головними документами, цілями, завданнями, принципами та досвідом роботи європейських інституцій з питань регіонального та місцевого самоврядування (зокрема, Конгресу) шляхом запровадження активної пропагандистської роботи у засобах масової інформації: телевізійних програмах, електронній продукції; на круглих столах, зустрічах, семінарах, в процесі видання друкованої продукції (у тому числі за рахунок державного замовлення); заохочення широкомасштабних комунікативних заходів із залученням засобів масової інформації для висвітлення означеної тематики. Важливою у цьому напрямку є активізація роботи Державного фонду сприяння розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Вказані напрямки спроможні в комплексі забезпечити формування ефективної державної регіональної структурної політики на принципах селективного підходу, розробка прикладних напрямків якої становитиме проблемне поле подальших наукових розвідок у вказаній сфері.

Література

1. Асоціація агенцій регіонального розвитку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.narda.org.ua/?fuseaction=menu.main&id=5>
2. Модернізація України – наш стратегічний вибір : щоріч. Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2011. – С. 112.
3. Про Концепцію державної регіональної політики : Указ Президента України від 25 трав. 2001 р. № 341/2001. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=341%2F2001>
4. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 вер. 2005 р. № 2850-IV (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.
5. Регіональна політика в країнах Європи: уроки для України / Київ. центр Ін-ту Схід-Захід ; за ред. С. Максименка. – К. : Логос, 2001.
6. Regional Development Agency [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+bis.gov.uk/policies/economic-development/englands-regional-development-agencies>