

*Я. Ф. Жовнірчик,
к. держ. упр., заступник професора,
Національна академія державного управління при
Президентіві України*

ДЕРЖАВНЕ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

Запропоновано механізм взаємодії центральних органів державної влади з місцевими органами влади в соціально-проблемних регіонах. Обґрунтовано інструмент реалізації регіонального розвитку як угоди між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

The mechanism of co-operation of central public authorities is offered with local authorities in socially-problem regions. The instrument of realization of regional development is grounded as agreements between public authorities and organs of local self-government.

Ключові слова: диспропорція, забезпечення, інструмент, правовий механізм, реалізація, регіональна політика.

ВСТУП

На межі третього десятиріччя незалежності в Україні зберігається ситуація, що характеризується наявністю суттєвих диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів. У цілому, позитивні тенденції в розвитку національної економіки протягом останніх років (до початку кризи у 2008 році) не призвели до помітного пом'якшення цих диспропорцій. Розрив між мінімальним і максимальним значеннями такого узагальнювального показника, як валовий регіональний продукт у розрахунку на одну особу населення, в регіонах майже утричі перевищував найвищий рівень міжрегіональних відмінностей у країнах Європейського Союзу. Фінансово-економічна криза призвела до подальшого загострення ситуації, особливо у регіонах, промисловий комплекс яких орієнтований передусім на експорт.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Проблеми регіонального розвитку і регіональної політики наразі широко досліджуються у межах науки державного управління та економічної науки. Йдеться, насамперед, про праці таких українських і зарубіжних вчених, як В. Антонів, В. Бабаєв, М. Бутко, З. Варналій, В. Воротін, В. Геєць, А. Дегтяр, В. Мамонова, К. Мезенцев, М. Мельник, М. Пістун, А. Романюк, В. Симоненко, Т. Уманець, В. Ойкне, Б. Штульберг, ін., в яких визначено основні теоретико-методологічні засади управління регіональним розвитком і державної регіональної політики.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— запропонувати механізм взаємодії центральних органів державної влади з місцевими органами влади в соціально-проблемних регіонах;

— обґрунтувати інструмент реалізації регіонального розвитку як угоди між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

РЕЗУЛЬТАТИ

Сучасна державна регіональна політика щодо стимулювання розвитку регіонів і розв'язання проблем депресивних територій здійснюється за такими основними напрямками:

— державна підтримка соціально-економічного розвитку окремих територій чи регіонів;

— спеціальні галузеві програми, якими передбачається виділення коштів на підтримку депресивних територій;

— підтримка соціально-економічного розвитку гірських населених пунктів та соціальний захист жителів, що в них проживають;

— щорічне спрямування централізованих капіталовкладень для вирішення проблем соціально-економічного розвитку регіонів та державна підтримка окремих територій за рахунок коштів резервного фонду державного бюджету;

— запровадження спеціального режиму інвестування з метою залучення інвестицій для вирішення соціально-економічних проблем депресивних територій;

— бюджетне вирівнювання.

У базовому документі державної регіональної політики — Концепції державної регіональної політики — вперше звертається увага на доцільність реалізації механізмів стимулювання розвитку регіонів чи їх частин, а також зазначається, що воно буде здійснюватися шляхом запровадження особливих механізмів бюджетної, податкової, цінової, грошово-кредитної, інноваційної та інвестиційної політики щодо таких територій, створення максимально сприятливих економічних, правових та інституційних умов у їх межах для прискорення формування і ефективного функціонування нових суб'єктів господарювання [5, с.41].

Окрім цього, в Концепції державної регіональної політики зазначено, що реалізація державної регіональної політики передбачає суттєве підвищення ролі та відповідальності місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, територіальних громад за розвиток регіонів, децентралізацію і деконцентрацію повноважень центральних органів виконавчої влади, які завдяки цьому мають зосередитися на формуванні політики та стратегії розвитку у відповідних га-

лузях, правовому та нормативно-методичному її забезпеченні; частина повноважень центральних органів виконавчої влади поетапно передаватиметься спеціалізованим державним установам, територіальним підрозділам центральних органів виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування [5, с. 43].

Законодавчі акти, що впливають із концепції, покликані сформувати правовий механізм забезпечення її реалізації. В цьому процесі визначальне місце належить, насамперед, парламенту та Уряду України. Оскільки саме Верховна Рада України, у кінцевому рахунку, є відповідальною за визначення основних засад і пріоритетів регіональної політики, а Кабінет Міністрів України — за втілення їх у життя.

Перший крок у напрямі запровадження механізмів стимулювання розвитку регіонів зроблено шляхом прийняття Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів", що стало головним механізмом реалізації державної регіональної політики, яка покликана забезпечити необхідний баланс між окремими регіонами шляхом стимулювання найрозвинутіших і запровадження вирівнювальних механізмів подолання економічних і соціальних проблем слабких регіонів, а також паритетне поєднання можливостей держави та регіонів.

Виходячи з основних положень цього закону, Кабінет Міністрів України одним із своїх основних завдань визначив активну економічну політику відносно регіонів з різними рівнями соціально-економічного розвитку. Для "сильних" регіонів — це підтримка ініціатив регіонів та створення системи стимулів для їхнього розвитку. Для "слабких" регіонів — визначення заходів державного стимулювання розвитку територій з метою подолання депресивного стану, форми та умови їх застосування шляхом розроблення програми подолання стану депресивності відповідної території.

Окрім визначення порядків реалізації механізмів стимулювання розвитку регіонів, цим законодавчим актом задекларовано, що сучасна державна регіональна політика України починає використовувати принципово нові концепції та підходи до розвитку її територій, а також нові інструменти реалізації державної регіональної політики, які, зокрема, базуються на теоретичних напрацюваннях зарубіжної науки та практичному досвіді європейських країн.

У Законі України "Про стимулювання розвитку регіонів" визначені правові, економічні та організаційні засоби реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку територій. Також тут наведені чинники, які сприятимуть успішній реалізації державної регіональної політики щодо депресивних територій [1]. Визначено, що стимулювання розвитку регіонів та депресивних територій повинно здійснюватися на засадах:

- збалансування загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів розвитку, визначення державою з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування науково обґрунтованих пріоритетних напрямів регіонального розвитку;

- програмно-цільового підходу до розв'язання проблем соціально-економічного розвитку, створення сприятливого інвестиційного середовища в регіонах;

- максимального наближення послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, до споживачів цих послуг;

- концентрації на конкурсній основі коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, а також інших ресурсів з метою досягнення найбільш ефективного їх використання для цілей регіонального розвитку;

- співробітництва та взаємної відповідальності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, наукових і громадських організацій та інших суб'єктів у виконанні завдань регіонального розвитку.

У законі зазначено також, що фінансування даних заходів буде проводитись з державного бюджету (сума не може бути меншою, ніж 0,2% дохідної частини державного бюджету за відповідний період), місцевих бюджетів та інших джерел відповідно до законодавства.

Одним з важливих та нових для вітчизняної практики механізмів стимулювання державою розвитку регіонів є передбачені законом угоди, які мають укладатися між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами. Кабінет Міністрів України затвердив Порядок підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди [3].

Станом на 1 січня 2009 року підписано лише угоду щодо регіонального розвитку з Донецькою областю та протоколи про наміри щодо підготовки укладання таких угод з керівниками Дніпропетровської, Харківської та Львівської областей. Тобто робота, що проводиться державою із реалізації даного інструменту регіонального розвитку, має формальний характер. Підписана між урядом і Донецькою областю угода залишилася фактично черговим папірцем. І проблема не лише у тому, що вона не виконується, питання є і до її змісту: в угоді не витримано балансу державних та регіональних інтересів, не визначено чітко ролі держави та регіону. Угода засвідчує відсутність розуміння самого призначення цього інструменту.

Постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 року № 751 "Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди" визначено наступне: "Угода щодо регіонального розвитку укладається між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною, Київською або Севастопольською міською радою відповідно до Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів" та інших актів законодавства з метою узгодження діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері державного стимулювання розвитку регіонів" [3].

Порядок підготовки, укладення та виконання угод щодо регіонального розвитку визначає процедуру ініціювання, підготовки та підписання угоди щодо регіонального розвитку, а також проведення моніторингу її виконання. Водночас проектом постанови передбачається затвердити типову угоду щодо регіонального розвитку, згідно з якою сторони визначають предмет угоди, свої права та обов'язки, порядок, обсяг, форми та строки фінансування спільних заходів, порядок інформування про стан виконання угоди, відповідальність сторін, порядок розв'язання спорів та інші питання.

З огляду на сутність визначеної в урядовому рішенні мети можна припустити, що сучасна державна політика у даному напрямі ще не повною мірою відповідає очікуваним результатам. Чітко визначена мета — наполовину позитивний результат. Перш ніж щось робити, потрібно

чітко осмислити, для чого це і як потрібно ефективно організувати діяльність щодо реалізації даного напрямку. Тож, на нашу думку, для реалізації угод щодо регіонального розвитку доцільно визначити мету, де основним гаслом буде поєднання зусиль держави та регіону у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку, що мають пріоритетне значення як для державного, так і для регіонального рівня. У реалізації даного інструменту регіонального розвитку головним є пошук точки дотику, тобто проблеми, яка є актуальною як для державного, так і регіонального рівня. В угоді ж доцільно повною мірою відобразити участь кожного суб'єкта, задіяного у реалізації даного інструменту, а також етапи реалізації та очікувані результати здійснюваних заходів.

Реалізація інструменту регіонального розвитку як угоди між органами державної влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів щодо реалізації державної політики з того чи іншого питання набула значного поширення у багатьох країнах Європи. Аналіз більш ніж двадцятирічного європейського досвіду контрактних відносин може бути корисним для України в світлі впровадження інституту угоди щодо регіонального розвитку [2].

Запропонований механізм угод (аналог контрактної схеми відносин між урядом та регіональними органами влади, яка діє з 1984 року у Франції та з 2000 року у Польщі) щодо регіонального розвитку дозволяє розширити (а не повністю замінити) перелік інструментів розвитку регіонів [4, с. 41].

Підготовка регіональної угоди поділяється на декілька етапів:

1) уряд визначає пріоритети регіональної політики держави;

2) регіон визначає власні пріоритети розвитку;

3) уряд та орган місцевого самоврядування регіону проводять переговори з метою врахування інтересів сторін та вироблення спільного бачення розвитку регіону, визначення фінансової участі кожної сторони у реалізації намірів та планів.

Основна мета запровадження контрактних відносин у стосунках між державою та регіоном полягає у необхідності чітко сформулювати та юридично закріпити пріоритети, у реалізації яких зацікавлені як держава, так і регіон, а також визначити ресурси, які сторони зобов'язуються направити на реалізацію програм та проектів згідно вписаних у контракті пріоритетів. Саме такою визначає мету запровадження кон-

трактів відповідне законодавство Франції, Польщі та значною мірою Голландії [2].

Укладання угоди можливе лише тоді, коли пріоритетні напрями діяльності регіональної влади та держави в регіоні співпадають, що дозволяє визначити підстави взаємодії, розробити та впровадити комплекс спільних заходів для досягнення узгодженої мети. Тому для визначення пріоритетів розвитку на відповідних рівнях ще до укладання угоди і національна, і регіональна влада мають підготувати свої стратегії розвитку (відповідно державну стратегію регіонального розвитку та регіональну стратегію розвитку), сформулювавши їх таким чином, щоб це дозволило в подальшому визначити спільні для держави та регіону сфери інтересів.

Бажання суб'єктів укладання угод "максимізувати ефект" від їх реалізації може спричинити формування занадто великого переліку пріоритетів, програм та проектів, які пропонуються сторонами до фінансування в рамках проекту. Це, в свою чергу, може призвести до затягування переговорного процесу, ускладнення координації виконання контракту, неефективного витрачання коштів тощо. Досвід європейських країн свідчить, що при формуванні угоди обом сторонам необхідно намагатися чітко формулювати та максимально звужувати кількість спільних пріоритетів (до трьох — семи).

Запровадження угод щодо регіонального розвитку покликане подолати традиційну, як для країн Європи, так і для України, ізоляваність галузевих програм та проектів один від одного та від регіональних інтересів. Контрактні відносини значною мірою забезпечують врахування інтересів регіонів та громад.

Підписання угод між державою та регіоном також сприяють покращенню координації діяльності між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на різних рівнях та в різних галузях. Досвід країн Європи, зокрема Франції, підтверджує, що запровадження контрактних відносин (регіональний контракт та інші види публічних контрактів) має значний позитивний вплив на ефективність та результативність діяльності державних структур та структур місцевого самоврядування [2].

Укладання довгострокової угоди може призвести до часткового зниження гнучкості органів влади та місцевого самоврядування щодо

прийняття ними необхідних адміністративних рішень у відповідь на зміну внутрішньої та зовнішньої, політичної чи соціально-економічної ситуації, чи виникнення непередбачуваних обставин. "Гарні наміри" щодо гарантування фінансування пріоритетних напрямів розвитку регіону мають свою "ціну" у вигляді обмеження можливостей для маневру в умовах виникнення нових обставин.

ВИСНОВКИ

Таким чином, назріла потреба вироблення та реалізації нової моделі взаємовідносин держави з регіонами й управління ними, яка сприяла б формуванню оптимальної високоефективної структури економіки регіонів та забезпечувала їх комплексний розвиток на основі природно-ресурсного, виробничо-економічного, науково-технічного та людського потенціалу, наявної інфраструктури, історико-культурних надбань з урахуванням переваг економічного розташування регіонів. А це у свою чергу, зумовлює необхідність удосконалення механізмів реалізації державної регіональної політики, що використовуються, і запровадження комплексного механізму, орієнтованого на забезпечення динамічного і збалансованого розвитку регіонів.

Література:

1. Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850 "Про стимулювання розвитку регіонів" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2850-15>.

2. Офіційний веб-сайт Інституту регіональних та євроінтеграційних досліджень. — Режим доступу: <http://www.eru.org.ua>

3. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 751 "Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=751-2007-%EF>

4. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: монографія / За ред. З.С. Варналія. — К.: Знання України, 2005. — 498 с.

5. Уманець Т. Інформаційно-аналітична база регіонального управління: сучасний стан та перспективи розвитку / Т.Уманець // Економіка України. — 2007. — № 8. — С. 39—45.

Стаття надійшла до редакції 22.06.2010 р.