

Н.В. Стоянець

к.е.н., доцент кафедри менеджменту ЗЕД та євроінтеграції,
Сумський національний аграрний університет

ВИКЛИКИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Постановка проблеми. Аналіз і прогнозування тенденцій соціально-економічного розвитку регіону складає першооснову інформаційного забезпечення адекватних управлінських рішень. А якість і достовірність подібних прогнозів, безумовно, залежить від їх методичного забезпечення. Проблема, про яку йдеться, — не нова. Але сьогодні вона особливо актуальна. Адже єдиних загально визнаних вітчизняних методик, затверджених у форматі нормативно-правових актів, досі не існує.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розробці сучасних методів прогнозування присвячені праці численних вітчизняних і зарубіжних вчених, серед яких слід особливо відзначити М.Лендел [2], Т.Батеса [3], П. Блера [5], С. Холупка [4], Л. Леннарта [6], А. Нельсона [7], тощо.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми Обговорюючи роль формування державної регіональної політики у регулюванні соціально-економічного розвитку регіону та визначаючи коло проблем для подальшого дослідження, необхідно співставляти свої наукові задуми з існуючою практикою, яка має місце при розробці регіональних прогнозів та планів через основні еволюційні етапи розвитку системи соціально-економічного прогнозування та оцінку потенціалу регіону для визначення цільових орієнтирів у прогнозуванні.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є визначення проблем регіонального розвитку розробка стратегії розвитку міжрегіонального економічного співробітництва та удосконалення стратегій підвищення конкурентоспроможності України та її регіонів.

Виклад основного матеріалу. Врахування зазначених тенденцій у ДСРР-2020 регіону дасть можливість виробити інтегрований підхід до формування і реалізації

державної регіональної політики, який передбачатиме поєднання трьох складових [1]:

- секторальної (галузевої) – зміцнення конкурентоспроможності регіонів на основі оптимізації і диверсифікації структури економіки, забезпечення ефективної спеціалізації регіонів з пріоритетним використанням власного ресурсного потенціалу;

- територіальної (просторової) – досягнення рівномірного та збалансованого розвитку територій, розвиток міжрегіонального співробітництва, недопущення поглиблення соціально-економічних диспропорцій шляхом формування «точок зростання», активізації місцевої економічної ініціативи та зміцнення потенціалу сільської місцевості;

- управлінської – забезпечення єдності підходів до формування і реалізації політики регіонального розвитку, створення єдиної системи стратегічного планування та прогнозування розвитку держави і регіонів, оптимізація системи територіальної організації влади.

Що ж до регіонального розвитку, то більшість вітчизняних фахівців у галузі регіональної економіки, за традицією, дотримуються об'єктивістського підходу, розглядаючи його як однорідне соціально-економічне і еколого-географічне просторове утворення. При цьому ігнорується фактор наявності автономної системи його управління [4]. Серед проблем регіонального розвитку особливої гостроти набувають наступні:

- посилення диспропорційності соціально-економічного розвитку регіонів;
- низька інвестиційна та фінансова спроможність органів місцевого самоврядування (особливо базового рівня) щодо вирішення проблем розвитку;
- невідповідність наявної системи адміністративно-територіального устрою сучасним умовам господарювання та вимогам ефективності публічної влади;
- невідповідність існуючої територіальної організації влади новим завданням розвитку в посткризовий період.

Для досягнення стабільного збалансованого регіонального розвитку серед пріоритетів державного управління регіональним розвитком та державної регіональної політики на найближчу перспективу в Україні стратегічного значення набувають [2, с.8]:

- розвиток міжрегіонального співробітництва, що спрямовує систему державного управління регіональним розвитком на оптимізацію використання наявних у регіонах ресурсів; на розширення ємності внутрішнього ринку; сприяння створенню нових робочих місць та вирішення спільних для регіонів проблем (у тому числі – проблем локальної доступності; створення транспортної, комунікаційної, інформаційної інфраструктури).

Активізувати міжрегіональне співробітництво, у економічній сфері, можливо за рахунок перегляду механізму застосування Угод щодо регіонального розвитку між Урядом та регіонами шляхом їх спрямування на фінансування переважно міжрегіональних проектів і спільних заходів у рамках національних проектів. Слід відійти від усталеної в Україні в рамках чинних Угод практики фінансування локальних об'єктів сфери житлово-комунального господарства, інженерних мереж, соціальної інфраструктури тощо.

Міжрегіональне співробітництво поступово заявляє про себе як про найбільш ефективний інструмент вирішення спільних проблем регіонів та є чинником формування консолідованого господарського простору у межах країни. Проте на сьогодні міжрегіональне співробітництво розвинене недостатньо і реалізується, переважно, на рівні угод між обласними радами. Така ситуація вимагає розробки відповідного інституційного забезпечення його розвитку, зокрема, через створення Стратегії розвитку міжрегіонального економічного співробітництва;

- досягнення рівномірного та інтегрованого просторового розвитку, що передбачає від системи державного управління регіональним розвитком задіяння низки заходів для зміцнення ролі міст та центрів економічного зростання в регіонах; формування «точок зростання» та «ареалів регіонального розвитку» і на

цій основі залучення до цих процесів прилеглих (периферійних, депресивних) територій, що позитивно позначиться на їхньому соціально-економічному розвитку. Реальною основою цього можуть стати удосконалення соціальної інфраструктури та житла, модернізація міського транспорту, розбудова регіональних інфраструктурних проєктів тощо;

- досягнення регіональної та локальної доступності, що орієнтує систему державного управління регіональним розвитком на забезпечення кращих зв'язків між міськими зонами та віддаленими від них територіями (сільськими, периферійними районами) через дорожнє та транспортне будівництво; активізацію будівництва інфраструктури енергетичних зв'язків; вдосконалення інфраструктури мереж комунікаційних та інформаційних технологій;

- досягнення збалансованого місцевого розвитку та ефективної співпраці. Цей пріоритет ставить перед системою державного управління регіональним розвитком завдання щодо посилення уваги до периферійних місцевих (у тому числі сільських) громад, які потребують припливу інвестицій для покращення умов життя на місцевому рівні.

Пріоритетного значення набувають інвестиції у промислову, освітню інфраструктуру та інфраструктуру охорони здоров'я. На практиці цей процес відбувається за рахунок активізації місцевої ініціативи, об'єднання фінансових та матеріальних ресурсів сусідніх місцевих громад для вирішення нагальних проблем місцевого розвитку;

- формування «точок зростання» та «ареалів економічного розвитку», що формують мультиплікативний ефект регіонального розвитку та активізують місцеву економічну ініціативу. Дієвим інструментом реалізації означеної цілі виступає створений у 2012р. Державний фонд регіонального розвитку. Разом з тим, зазначимо, що започаткування ефективної діяльності нового інструменту забезпечення регіонального розвитку – Державного фонду регіонального розвитку – вимагає розробки дієвих механізмів його наповнення та витрачання.

Унормовані у Бюджетному кодексі кошти для Фонду у вигляді надходжень від приватизації майна є недостатніми, тому необхідно забезпечити надходження й з інших джерел: від окремих податків та зборів, спеціалізованих запозичень, а також залучення коштів приватних, у тому числі іноземних інвесторів чи міжнародної технічної допомоги. Нероздробленими залишаються і механізми витрачання коштів Фонду. У цьому контексті слід чітко прописати принципи відбору проектів фінансування на місцях, порядок надання коштів та повернення їх за умови нецільового використання, механізми контролю за витрачанням коштів;

- удосконалення системи планування і виконання місцевих бюджетів. Цільове використання коштів, а також їхню достатність можна забезпечити через подальше поступове поширення програмно-цільового методу бюджетування та поширення середньострокового планування і виконання місцевих бюджетів. Поки що цими інструментами охоплено незначну частину місцевих бюджетів. Програмно-цільовий метод бюджетування дозволить поступово сформувати економічно (у першу чергу – фіскально) забезпечені територіальні громади, здатні більшою мірою самостійно вирішувати нагальні питання;

- підвищення дієздатності Агентств регіонального розвитку, що на сьогодні виступають як інститути самоорганізації громадянського суспільства, здатні на місцях узгодити і синтезувати інтереси бізнесу, влади та громади; врахувати економічні, екологічні, соціальні та інші складові комплексного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіону; сприяти формуванню позитивного іміджу регіону як у межах України, так і за кордоном;

- проведення стратегічного моніторингу регіонального розвитку. Моніторинг передбачає аналітико-прогнозне забезпечення реалізації стратегії регіонального розвитку та регіональної політики України. Його завданнями є оперативне виявлення основних тенденцій та прогнозування розвитку соціально-економічної ситуації у регіонах, визначення потенційних точок розвитку регіону, виявлення

шляхів розкриття регіонального потенціалу розвитку через підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади;

- модернізація Державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій (на період до 2020 р.). Державна стратегія регіонального розвитку, чинна до 2015 р., потребує оновлення з огляду на необхідність врахування: мінливої економічної ситуації на регіональному рівні, що обумовлено впливом ризиків ендегенного та екзогенного (у тому числі глобалізації) походження; різного базового економічного рівня; наявного ресурсного забезпечення; нарощування тенденцій до посилення диспропорційності соціально-економічного розвитку регіонів; потреби щодо узгодження національної нормативно-правової бази регіонального розвитку з європейськими інституціонально-правовими підходами до реалізації регіональної політики.

Отже, заходи державної політики мають бути спрямовані на інноваційно-інвестиційні вектори розвитку соціальних, екологічних й економічних систем, як єдиного цілого, концентрацію ресурсів здійснювати на основі функцій «сполучної» ролі «точок зростання» із зовнішніми факторами [7]. Тому адекватне реагування на виклики соціально-економічного розвитку та подолання потенційних загроз є необхідною умовою створення нових можливостей для розвитку регіонів України та підвищення життєвих стандартів (табл. 1).

Таблиця 1.

Виклики формування державної регіональної політики

Проблеми конкурентоспроможності регіонів та збереження стану довкілля	Проблеми розвитку регіонів	Недоліки в управлінні
економічна дезінтеграція загальноукраїнського ринку, ізоляція регіональних ринків, залежність регіональних ринків від експорту, не ефективне управління «точками» зростання, відсутність дієвості законів і стимулювання відкритості для бізнесу	відсутність реальних реформ протягом 20-ти років незалежності держави, вимивання коштів, тінізація економіки, не ефективні державні програми і інструментарій управління, корупція, значна територіальна асиметрія за показниками якості життя населення, особливо в сільській місцевості	надмірна централізація управління, фактична відсутність відповідальності управлінського апарату за прийняті рішення і їх наслідки, не досконалі закони і наукове забезпечення
обмеженість ресурсів для розвитку, передусім енергетичних, не дієві і не прозорі системи фінансування регіонального розвитку	відсутність достатньої кількості фінансово-економічних ресурсів для власного розвитку територіальних громад, відсутність коштів у регіонах на енергетичні та інші регіональні проекти	відсутність реалізації політики децентралізації та державно-приватного партнерства. Побудова вертикалі направленої на розвиток регіонів є не досконалою і не дієвою: центр – регіони

		– територіальна громада
моноорієнтованість економік найбільш розвинених регіонів, монополізм на бізнес у регіонах (відсутність дієвих економічних факторів розвитку конкуренції і малого бізнесу, корупція)	нерозвиненість локальної інфраструктури, відсутність транспортної доступності в межах регіону (сфера послуг, торгівля, комунікації, «зелені» технології)	відсутність на регіональному рівні органів публічної влади, прямо заінтересованих у регіональному розвитку, слабкість громадянського суспільства, «пострадянський» синдром в управлінні тощо
технологічна розірваність регіональних економік економіка міст регіонів не «працює» на добробут населення	технологічна відсталість економіки регіонів, не досконале державне і регіональне планування, законодавство не стимулює регіональний бізнес	недосконалість правового врегулювання щодо розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування
Висока ресурсо, енергоємність регіональних економік, застарілі технології	погіршення екологічної ситуації в багатьох містах та інших населених пунктах, ігнорування місцевих альтернативних джерел енергії, відсутність коштів на оновлення підприємств	незавершена адміністративна реформа з нестабільною інституційною структурою у сфері регіональної політики, не дієві державні програми, не зацікавленість адміністрацій у розвитку підприємництва і малого бізнесу, тінізація економіки і корупція в управлінні
відсутня реальна інноваційність у регіональних економічних системах	не скоординованість секторальних політик у межах територій одного регіону, не фінансування й не використання існуючих наукових розробок, ігнорування національних інтересів держави	відсутність прогресу у реформі територіально-адміністративного устрою України, не фінансування розробок вітчизняних науковців, не врахування технологічної залежності від закупівлі готової техніки і технологій
недостатній розвиток підприємницького середовища	низький рівень: використання потенціалу малого і середнього бізнесу та фермерства, експлуатація природного капіталу (земельні ресурси) в агропромисловому виробництві, міжрегіонального та транскордонного співробітництва	відсутність довгострокової стратегії і програм та їх фінансування у повному об'ємі направлених на розвиток підприємництва, охорони довкілля, раціональне використання природо-ресурсного потенціалу держави
скорочення кількості та погіршення якості трудового потенціалу та посилення міграційних процесів працездатного населення	неефективність політики стимулювання розвитку малого та середнього підприємництва на місцевому рівні відсутність достатніх стимулів для легалізації доходів населення зменшення чисельності населення, його старіння, низька економічна активність населення і недооцінка реальної вартості робочої сили	недостатня кількість кваліфікованих кадрів, необхідних для стратегічного планування, розроблення та впровадження новітніх інструментів стимулювання регіонального розвитку, аналізу та моніторингу їх ефективності, довгострокові державні програми відсутні або не дієві

*Складено з використанням [1]

Враховуючи аналіз динаміки соціально-економічного розвитку регіонів України, визначені найбільш значні виклики, на які держава повинна реагувати шляхом вироблення та реалізації нової державної регіональної політики. На основі визначених проблем конкурентоспроможності регіонів та збереження стану довкілля систематизовані недоліки в управлінні, основними з яких є: надмірна централізація управління, відсутність відповідальності управлінського апарату за прийняті не професійні рішення, недосконалі закони і наукове забезпечення, слабкість громадянського суспільства тощо.

Звідси, нами запропоновані напрями удосконалення стратегій конкурентоспроможності України із врахуванням напрямів регіональної політики: секторальної (галузевої), територіальної (просторової) та управлінської.

Дієвими засобами вдосконалення регіонального управління та конкурентоспроможності регіонів має бути розробка та впровадження організаційної системи управління сталим регіональним розвитком. Наразі найбільше використовується статичний підхід, який полягає в констатації факту наявності відповідних структур управління та наголосі лише на визнанні необхідності їх використання в системі управління сталим розвитком.

Тому методичні підходи (відображені на рис. 1) будуть доречними для застосування у контексті інновацій в політиці регіонального розвитку, з врахування глобалізаційних векторів розвитку у цілому транснаціональних корпорацій й окремих країн. Із врахуванням основних принципів удосконалення стратегій підвищення конкурентоспроможності держави процес формування та реалізації державної регіональної політики повинен базуватися на таких засадах:

- проведення реформ повинні створювати умови і сприяти конкурентному розвитку регіонів;
- вимоги щодо еволюції інвестиційно-інноваційної та інституційної моделі формування та реалізації державної регіональної політики, повинні сприяти



Рис. 1. Удосконалення стратегій підвищення конкурентоспроможності України та її регіонів

* Джерело: розроблено автором

створенню та стійкому функціонуванню середовища, придатного для місцевих та регіональних ініціатив [5];

- створення умов для системної координації дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування на різних рівнях, представників бізнесу та громадянського суспільства (горизонтальна координація);

- постійний моніторинг, аналіз та оцінка екзогенних та ендегенних чинників впливу на регіональний розвиток. Екзогенні чинники можуть формуватися як за межами країни і зумовлюватися відкритістю її економіки. Ендегенні чинники формуються у результаті внутрішніх особливостей регіону і пов'язані з його історичним розвитком, географічними, політичними, економічними та іншими чинниками;

- прогнозування та планування регіонального розвитку через узгоджене законодавчо-нормативне забезпечення процесів планування, стимулювання бізнесу;

- управління та координації багаторівневого управління за участю держави, органів місцевого самоврядування, бізнесу, недержавних організацій та населення. Така структура повинна бути функціонально гнучкою та пристосовуватися до потреб регіонального розвитку. Будь-які її зміни повинні бути мотивовані, насамперед, вимогами створення необхідних умов для стимулювання регіонального та місцевого розвитку;

- організація у забезпеченні фінансової спроможності органів виконавчої влади, які відповідають за реалізацію державної регіональної політики, законності під час здійснення спільних з органами місцевого самоврядування дій, пов'язаних із регіональним та місцевим розвитком, а також виконання відповідних державних зобов'язань. Ця спроможність передбачає формування джерел фінансування проектів регіонального розвитку на середньостроковій основі. Фінансування регіональної політики повинно узгоджуватися з її пріоритетами, концентруватися на ключових проектах, що забезпечують суттєве покращення інфраструктури для економічного зростання, створення можливостей для розвитку приватного сектора та доступу населення до

адміністративних послуг;

- формування механізмів деконцентрації та децентралізації державних повноважень. Інституційна модель повинна передбачати гнучкий інструментарій, який забезпечує деконцентрацію та децентралізацію державних повноважень – їх передачу на місцевий рівень (або навпаки) у процесі динамічних змін умов регіонального розвитку.

Зазначені процеси формування та реалізації державної регіональної політики повинні базуватися на засадах доступності та наявності інвестицій. Така спроможність передбачає формування джерел фінансування проектів регіонального розвитку на середньостроковій основі. Фінансування регіональної політики повинно узгоджуватися з її пріоритетами, концентруватися на ключових проектах, що забезпечують суттєве покращення інфраструктури для економічного зростання, створення можливостей для розвитку приватного сектора та доступу населення до адміністративних послуг[6].

Висновки і пропозиції. В умовах євроінтеграції реалізація концептуальних положень управління сталим регіональним розвитком повинна базуватися на ідеї конструювання просторової моделі, організації збалансованої взаємодії природної та соціально-економічної її підсистем та їх регулювання, що доцільно втілити в життя на основі використання теорії управління проектами. Такий методологічний підхід вимагає розробки комплексу механізмів, який дозволяє пов'язати рівень загальнодержавного планування з рівнями функціонування регіонів та діяльності підприємницьких структур на засадах енергоефективності, ресурсозбереження, відповідальності за використання та забруднення довкілля.

Список літератури:

1. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року
Доступно за адресою www.rv.gov.ua/sitenew/data/upload/files/1/proj.doc
Актуально станом на 25. 08. 2014р.

2. Лендел М. Інституційний механізм реалізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України. - К., 2000. - С. 18-27.
3. Bates T. Theories of Entrepreneurship // Theories of Local Economic Development. Perspectives from Across the Disciplines. /Ed. By Richard P.Bingham, Robert Mier. Sage Publications. 2013. – №1. – P.48-62.
4. Blair P., Premus R. Locotion Theory //Theories of Local Economic Development. Perspectives from Across the Disciplines. Ed. By Richard P.Bingham, Robert Mier. Sage Publications. 2011. - №1- P.132-139.
5. Holupka S. Shlay A. Political economy and Urban Development. //Theories of Local Economic Development. Perspectives from Across the Disciplines. Ed. By Richard P.Bingham, Robert Mier. Sage Publications. 2011. – №1– P.85-96
6. Lennart L. Technology Foresight in Sweden. Seminar on Technology Foresight, 3-4 March 2003, Vienna / Lubeck Lennart. – Vienna, 2003.
7. Nelson A. Theories of Regional Development. //Theories of Local Economic Development. Perspectives from Across the Disciplines. Ed. By Richard P.Bingham, Robert Mier. Sage Publications. 2008. - №1. -P. 124- 130