

УДК 331.5.02.5

Т.М. БОГОЛІБ, *д.е.н., професор, декан фінансово-економічного факультету*
ДВНЗ «Переяслав-Хмельницький ДПУ імені Григорія Сковороди»**ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ОСНОВИ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

У сучасних умовах зростає роль регіонів у соціально-економічному розвитку України. Регіональний розвиток України відбувається складно і суперечливо. Конституція України визначила головний вектор перерозподілу економічних прав і повноважень на користь регіонів.

Успішний регіональний розвиток обумовлюється функціонуванням багатьох змінних, вплив яких слід враховувати при розробці стратегій економічного розвитку регіонів. Ефективний економічний розвиток забезпечує економічне зростання в регіоні, а відтак сприяє економічному підсиленню в державі, підвищуючи добробут як населення території, так і держави в цілому. Регіональна економічна політика є продовженням державної економічної політики, невід'ємною її частиною та формується з урахуванням регіональних переваг та особливостей.

Здійснення регіональної економічної політики потребує визначення масштабів та ресурсів розвитку, його перспективних варіантів, що можна забезпечити шляхом використання сучасних методів стратегічного планування, яке стало обов'язковим інструментом регіональної економічної політики розвинених ринкових країн. Реформування регіональної економіки на сучасному етапі розвитку України обумовлюється впливом об'єктивних і суб'єктивних чинників. До перших слід віднести поки що не тривалий досвід самостійної розбудови господарства країни, а також наслідки економічної кризи. До других – непослідовність у розробці загальнодержавної соціально-економічної політики, нестабільність законодавчої бази. Серед причин, які гальмують розробку і протидію реалізації ефективної регіональної політики, слід відмітити централізацію управлінських функцій, невідповідність фінансово-економічної бази потребам регіонального розвитку, відсутність чіткого правового регулювання фінансових відносин між центром та регіонами.

Внаслідок вказаних причин сформувалися значні диспропорції у структурі відтворення, відсутня збалансована інфраструктура, нерационально використовується економічний,

природно-ресурсний та науково-виробничий потенціал регіонів.

Тому нині важливою є розробка стратегій розвитку регіональної політики. Стратегії розвитку регіональної політики повинні мати інституціональну основу, тому дослідження даної проблеми є актуальним.

Дослідження проблем економічного розвитку регіонів займаються вітчизняні науковці Чужиков В., Лукінов І.[2], Львовчкін С., Чухно А. [6], Топчівс О. [4], Крайник О., Гальчинський А. [1], Мамонова В. [3], які присвятили свої праці проблемам формування стратегії соціально-економічного розвитку регіону, планування місцевого економічного розвитку, управління депресивними регіонами. Проте недостатньо праць присвячено інституціональним основам розвитку регіонів.

Мета статті – розкрити значення інституціональних основ стратегії розвитку регіональної політики в Україні для забезпечення економічного розвитку України в умовах трансформаційних змін. Регіональна політика в Україні визначається системою цілей і завдань органів державної влади із управління соціально-економічним розвитком загальнодержавними регіонами, а також механізмом їх реалізації.

Регіональна політика держави знаходить відображення у нормативно закріплених стратегіях різного рівня (загальнодержавних, регіональних, міжрегіональних), які являються головним інструментом, формування змісту політики даного виду. Практична діяльність органів державної влади із реалізації стратегії, власне, і є регіональною політикою [1].

Стратегія – систематизований виклад цілей і основних проблем територіального розвитку, визначення напрямків їх вирішення і звід передпрограмних обґрунтувань конкретних рішень пріоритетних проблем і напрямів комплексного соціально-економічного розвитку суб'єктів на довготерміновий період.

Стратегії мають включати:

- результати аналізу регіональних ситуацій і проблем із оцінкою їх загальнодержавного (регіонального) значення, пріоритетності і черговості рішення;

© Т.М. Боголіб, 2011

• обґрунтування необхідності розробки довгострокових і середньотермінових програм, рішення відпрацьованих проблем територіального розвитку із зазначенням їх змісту, основних характеристик, які потребують вирішення до і після реалізації програм, а також потрібних ресурсів.

Ефективна реалізація стратегії соціально-економічного розвитку регіону багато в чому визначає темпи і динамічність рішень, які приймаються регіональними органами управління. Тому сучасний етап розвитку територій передбачає необхідність розробки інструментарію інституціональних заходів із удосконалення координації і підвищення ефективності державного впливу на соціально-економічні процеси з метою забезпечення стійкого економічного розвитку і покращення життя населення [2].

На регіональному рівні стратегія повинна передбачати стабілізацію соціально-економічного становища і посилення комплексного розвитку господарства регіонів на базі максимального використання ресурсів, які є і передумов, створення і формування власної економічної бази.

Теоретичною основою розробки стратегії служить концепція соціально-економічного розвитку регіону. При її розробці необхідна зміна домінант, перехід від переважаючих до цих мір виробничо-економічних факторів до домінуючих соціокультурних.

Стратегічні орієнтири розвитку регіону можна визначити за допомогою методології програмно-цільового регулювання соціально-економічних процесів. Вона передбачає постановку стратегічних (глобальних) і тактичних (локальних) цілей і завдань на основі аналізу і діагностики факторів зовнішнього і внутрішнього середовища розвитку регіону, визначення критеріїв досягнення поставлених цілей, а також обґрунтування можливих варіантів розвитку регіону.

Інституціональні перетворення передбачають зміну відносин власності, організаційно-економічної структури економіки регіону, підвищення ролі різного типу господарських суб'єктів, створення необхідних умов і форм залучення капіталу, посилення управлінських і регулюючих функцій держави в нових соціально-економічних відносинах.

В основі подальших інституціональних перетворень економіки регіону лежить рішення проблем забезпечення саморозвитку регіону на більш широкій економічній базі [3].

Серед основних напрямків інституціоналізації регіональної економіки в середньотерміновій перспективі можна виділити наступні.

Перший напрям: проведення моніторингу і аналізу стану нормативно-правової бази на регіональному і місцевому рівнях; виявлення інфраструктурних можливостей для реалізації великих інвестиційних проектів у регіонах, формальних і неформальних бар'єрів для ведення бізнесу і здійснення інвестиційних проектів; створення системи прийняття рішень в галузі економічної і інвестиційної політики.

Другий напрям: надання сприяння місцевим органам влади щодо здійснення економічної політики, в тому числі в плані реалізації інвестиційних проектів.

Третій напрям: проведення політики із виявлення і розвитку економічних кластерів на територіальному рівні.

Четвертий напрям: розвиток механізмів державно-правового партнерства при реалізації інфраструктурних проектів. Реалізація республіканськими органами влади політики сприяння економічному розвитку території, в тому числі кластерної політики, вимагає створення адекватних інститутів реалізації такої політики, включаючи формування агентств територіального, регіонального і муніципального розвитку, основними функціями яких повинні стати створення структур моніторингу і аналізу економічного розвитку, проведення обстежень підприємств, прогностичних досліджень, розробка і реалізація стратегічної програми розвитку регіону, залучення іноземних інвесторів, вивід підприємств на міжнародні ринки.

Вибір конкретної інституціональної моделі для розробки і реалізації регіональної політики залежить від багатьох факторів. Навіть розвинуті країни суттєво різняться за гостротою регіональних проблем, і за рівнем територіальних диспропорцій, і за рівнем політичної культури із її відношенням до «допустимого рівенства» територій, і за методами державного втручання у регіональні процеси. Специфіка геоекономічних інтересів також впливає на вибір інституційної структури, так як породжує кооперативні зв'язки і стратегічне партнерство різних територій і держав [4].

В унітарних державах регіональна політика – інституціонально обґрунтовує напрямки діяльності центральних органів влади (наприклад, у Греції, Португалії, Італії); у федеративних (США, Німеччині, Австрії, Бельгії) значні права в галузі загальнодержавної регіональної

політики мають суб'єкти федерації [5].

Як свідчить досвід зарубіжних країн до числа основних стратегічних пріоритетів регіонального розвитку відносяться формування «полюсів» росту, створення умов для модернізації промисловості, підтримка і розвиток конкурентоспроможних економічних (територіальних і виробничих) кластерів і погіршення якості державного управління в регіонах. Період прискореного росту окремих регіонів пройшли економічне і соціальне піднесення. Концентрація зусиль у рамках окремих регіонів дозволяє отримати ефект масштабу і ефект агломерації, які створюють у «полюсах» ріст сили саморозвитку, а правильний вибір даних полюсів у країні забезпечує із часом піднесення оточуючих регіонів. Принцип поляризованого розвитку ефективний тільки тоді, коли на території країни з'являється мережа «полюсів» росту різного рівня. Регіон можна вважати «полюсом» при виконанні наступних умов:

- у ньому стійка тенденція до росту пасажиро- і вантажопотоків;
- є науково-освітній центр світового або національного значення;
- в даному регіоні (міській агломерації) сформовано стратегічна ініціатива, яка має значення для всієї країни;
- даний регіон володіє високим науково-технічним, інтелектуальним, кадровим і соціально-економічним потенціалом;
- здійснюється вагомий внесок у приріст ВВП країни;
- у ньому існує або може скластися стратегічне партнерство влади, громадянського суспільства і бізнесу.

Світовій практиці відомо цілий ряд інституціональних механізмів соціально-економічного розвитку регіонів. Серед основних інструментів реалізації стратегій регіонального розвитку можна виділити: міжвідомчі комісії; цільові програми; фонди регіонального розвитку і підтримки проблемних територій; планові контракти між державою, агентствами регіонального розвитку; національні інститути територіального і міського планування; грантові фонди при федеральних округах спільно із регіональними і закордонними інвесторами; ярмарки інвестиційних проектів; корпорації розвитку територій; системи змішаного регулювання інвестиційної діяльності державного і окремими недержавними, але уповноваженими ними органами або навіть особами, права яких закріплені законодавчими актами.

Заслугує уваги досвід стратегічного

планування, нагромаджений у Росії. Так, у Сибірському федеральному окрузі прийнята Стратегія економічного розвитку Сибіру, яка визначає довготермінові орієнтири економічного розвитку і основні напрямки вирішення проблем економічного розвитку регіону. Першим етапом її реалізації являється створення організаційно-економічних і інституціональних умов для здійснення перетворень, стимулювання розвитку провідних галузей в рамках федеральних цільових програм. На другому етапі буде забезпечено проведення реструктуризації і модернізації економіки Сибіру. На першому етапі пропонується досягти найбільших результатів у скороченні диференціації за рівнем економічного розвитку окремих регіонів Сибіру. Серед основних напрямків вирішення проблем економічного розвитку Сибіру виділені: ефективне освоєння природних ресурсів; відтворення мінерально-сировинної бази; транспортне забезпечення освоєння природних ресурсів, розвиток інфраструктури (транспортних коридорів, рішення енергетичних проблем, розвиток телекомунікаційної інфраструктури); реалізація наукового потенціалу Сибіру; міграційна політика; розвиток прикордонного співробітництва; рішення проблем окремих галузей економіки і соціальної сфери; рішення екологічних проблем [6].

Стратегія передбачає удосконалення законодавчої бази і координацію дій федеральних органів виконавчої влади і органів виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації в процесі розробки, узгодження і реалізації міжнародних і регіональних програм, які встановлюють пріоритети в рішенні економічних, соціальних і демографічних завдань. Вона визначає основні напрямки діяльності органів державної влади суб'єктів Російської Федерації, які входять до федерального округу, при реалізації основних положень концепції.

Перелік міжрегіональних і регіональних програм визначається в залежності від пріоритетів розвитку природно-ресурсного і інноваційного потенціалу, а також рішення соціальних проблем і передбачає розвиток паливно-енергетичного і лісопромислового комплексу Сибіру, розвитку наукоємних технологій, створення наукоградів, технопаркових зон і інноваційно-технологічних центрів, оптимізацію діяльності в районах Крайнього Сибіру і підтримку його корінних малочисельних народів. Стратегія включає також пропозиції із удосконалення федерального законодавства у частині реалізації принципів державної еконо-

мічної політики відносно Сибіру.

Тільки комплексний і системний підхід до формування інституціонального механізму дозволить забезпечити реалізацію стратегічних напрямків регіонального розвитку. Слабка формальна якість хоча б одного інституту значно знижує ефективність проведення єдиної державної регіональної політики. Відсутність правового і організаційного механізму призводить до суб'єктивізму у прийнятті, розмиттю відповідальності за їх виконання.

Ефективність стратегії підвищується, якщо у ній задіяні всі інституціональні механізми реалізації – правові, економічні, соціально-психологічні.

Інституціональні інструменти регіональної політики. Застосування кожного із них обумовлено різними їх значенням для різних країн. Інструменти реалізації регіональної політики на державному рівні можна поділити на шість основних груп:

- адміністративно-управлінські (наприклад, надання особливого статусу північним територіям Канади як ресурсній зоні загальнодержавного значення і виділення їх із традиційної мережі адміністративно-територіального устрою);

- засоби стримування нових підприємств у перенаселених районах (наприклад, у Франції відносно Парижу і його передмість);

- просторовий розподіл економічної діяльності підприємства (наприклад, в Італії через розміщення підприємств державного сектору здійснювався вплив на регіональні ринки праці; там колись діяла схема переважних державних закупівель у постачальників із певних районів);

- фінансове стимулювання компаній (дотації на певні суми інвестицій, кредити, фінансові пільги, субсидії в зв'язку зі створенням робочих місць);

- створення фізичних інфраструктур (включаючи концесії в галузі транспорту, які використовуються, наприклад, у Скандинавських країнах);

- так звані «м'які» заходи стимулювання розвитку (створення сприятливого бізнес-середовища, підтримка інформаційних мереж, консалтингової діяльності, освіти, наукових досліджень і механічних розробок).

Інституціональні структури управління. Проблема управління соціально-економічним розвитком регіону, підвищення її ефективності і рішення на цій основі соціальних завдань сьогодні одна із основних у регіональній про-

блематиці. Неприйняття своєчасних управлінських дій приводить внаслідок до економічних криз. У таких умовах зростає роль інститутів управління соціально-економічним розвитком території, відтворенням регіональної економіки. Велика увага приділяється регіональним структурам управління як найбільш наближених до населення. Об'єктивними передумовами регіонального управління виступають структурна неоднорідність простору країни у природно-географічному, ресурсному, економічному, соціальному, екологічному аспектах. Тому інституціональний підхід до розвитку територій, вивчення ефективності діяльності управлінських структур передбачає особливу актуальність.

Інституціональний механізм формування комунікативних і кооперативних структур повинен враховувати особливості соціального, культурного і політичного середовища регіону і забезпечувати залучення громадськості, професійних співтовариств, бізнесу і влади. Основним завданням цієї комунікації являється виділення ключових для регіональної ситуації тем і конфліктних полів із метою наступного формулювання загально значимих проблем розвитку регіону. Учасники комунікації повинні бачити себе і один одного у новому і більш широкому масштабі, визначалися відносно проблемної ситуації, можливого набору позицій і тієї чи іншої моделі розвитку.

У процесі інституціонального прогнозування дуже важливо виділити ту групу людей, яка прийняла цінності регіонального розвитку і суб'єктувала той чи інший пріоритет, зробивши його предметом концентрації своїх сил і основою особистого, професійного і ділового успіху. Ті або інші організаційні форми, які створюються із метою реалізації пріоритетів, повинні забезпечувати ефективне розмежування (перерозподіл) повноважень відносно використання інструментів регіональної політики, тобто закріплювати конкретні управлінські функції необхідними нормативно-правовими статутами і ресурсами.

Досягнення цілей регіонального розвитку, забезпечення ефективності взаємодії суб'єктів і об'єктів при реалізації програм соціально-економічного розвитку територій передбачає в якості необхідної умови покращення якості державного управління і підвищення ефективності використання суспільних фінансів. Тому втілення нових механізмів адміністративного регулювання і управління, взаємодосин із органами місцевого самоуправління

ня, розвитку механізмів приватно-державного партнерства на регіональному і місцевому рівнях стає одним із пріоритетів стратегії регіонального розвитку України. Підвищенню якості управління на регіональному рівні покликани сприяти наступні заходи:

- стимулювання ефективності інструментів, які застосовуються в стратегічному плануванні, упорядкування функцій (ефективне виконання законодавчих рішень із розмежування повноважень між рівнями державної влади і місцевого самоуправління);

- створення системи моніторингу регіональних соціально-економічних показників, стану нормативно-правової бази, ходу соціально-економічних реформ, формальних і неформальних бар'єрів для ведення бізнесу і здійснення інвестиційних проектів, виявлення інфраструктурних обмежень і можливостей для реалізації великих інвестиційних проектів, створення системи збору і поширення кращої практики проведення реформ на регіональному і місцевому рівні;

- сприяння міжрегіональної координації рішень у галузі економічної політики;

- реалізація існуючих механізмів фінансового заохочення регіонів і муніципальних утворень, які орієнтовані на проведення пріоритетних реформ;

- координація діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суспільних і наукових організацій із питань розробки реалізації стратегій соціально-економічного розвитку регіонів (груп регіонів).

Із урахуванням досвіду у рамках реалізації завдань інституціоналізації державної регіональної політики можливим є створення агентства регіонального розвитку і територіальне планування, головними завданнями якого повинні стати:

- організаційне і експертне забезпечення взаємодії органів виконавчої влади згідно територіальних пріоритетів галузевих і інфраструктурних проектів і програм;

- методичне і організаційно-фінансове забезпечення процесу стратегічного планування регіонального розвитку із дотриманням публічності при розробці і узгодженні регіональних стратегій;

- організація доопрацювання пріоритетних проектів регіонального розвитку з метою

їх включення до діючих галузевих інфраструктурних проектів і програм;

- реалізація системи заходів, у тому числі сприяючих створенню організаційних форм, які забезпечують інтеграцію ініціатив бізнесу, і профспілкових співтовариств з метою регіонального розвитку;

- здійснення заходів із залучення (крім коштів консолідованого бюджету) позабюджетних коштів для реалізації програм регіонального розвитку;

- надання державних послуг у сфері регіонального розвитку і територіального планування;

- виконання правозастосовних функцій (крім функцій із контролю і нагляду) у частині державної політики регіонального розвитку.

Література

1. Гальчинський А. Становлення інноваційної моделі економічного зростання України / А. Гальчинський, С. Львовчкін // Економіка України. – 2004. – №6. – С.4-11.

2. Лукінов І. До питання про концепцію і модель сучасного економічного розвитку України / І. Лукінов // Економіка України. – 2001. – №6. – С.5.

3. Без'язичний В. Формування стратегії соціально-економічного розвитку регіону / В. Без'язичний, В. Мамонтова // Актуальні проблеми державного управління. – 2000. – №1(6). – С.45-49.

4. Топчаєв О. Теоретичні основи регіональної економіки. / Топчаєв О. – К.: Вид-во УАДУ, 1997.

5. Чужиков В. Чеська модель регіонального розвитку / В. Чужиков // Економіка України. – 2004. – №7. – С.72-78.

6. Чухно А. Проблеми теорії перехідного періоду: від командної до ринкової економіки / А. Чухно // Економіка України. – 1996. – №4. – С.4.

7. Блейклі Є. Дж. Планування місцевого економічного розвитку / Блейклі Є. Дж. – Л.: Літопис, 2002. – 416с.

Стаття поступила в редакцію 03.07.2011