

З. С Варналій, Р. Р. Білик

Інституційні засади та організаційні механізми політики регіонального розвитку: завдання реформ європейського зразка

Досліджено сучасне нормативно-правове забезпечення регіонального розвитку в Україні. Визначено, що в Україні загалом створено правове поле для ефективного розвитку регіонів та місцевого самоврядування, однак воно потребує систематизації та упорядкування, оскільки деякі питання досі залишаються остаточно не врегульованими. Розглянуто базові цілі та стратегічні пріоритети регіонального розвитку в Україні, механізми та індикатори їх успішної реалізації на період до 2020 року. Зроблено висновок про те, що оновлені стратегічні засади регіональної політики загалом враховують динаміку і тенденції соціально-економічного розвитку регіонів України, а також орієнтуються на модернізацію підходів до управління просторовим розвитком.

Ключові слова: державна регіональна політика, державне управління регіональним розвитком, збалансований регіональний розвиток, інструменти стимулювання розвитку регіонів, планування регіонального розвитку, Державна стратегія регіонального розвитку, принцип субсидіарності, децентралізація управління регіонами, інституційне середовище стимулювання регіонального розвитку.

Постановка проблеми. В умовах нарощування деструктивних тенденцій щодо громадської єдності та дестабілізації соціально-економічного розвитку України неухильно зростає необхідність розробки ефективної державної регіональної політики, спроможної сформувати сприятливі передумови для успішного впровадження модернізаційних перетворень у кожному регіоні, стати запорукою підвищення рівня та якості життя людини. Сьогодні представники публічної влади, експертне середовище та громадськість усвідомлюють потребу інституційного наближення України до європейських стандартів регіонального розвитку. Збалансований регіональний розвиток, ефективна регіональна політика залишатимуться серед стратегічних пріоритетів розвитку Європейського Союзу.

В основі реформування політики регіонального розвитку в Україні – нова парадигма розробки та впровадження державної регіональної політики, складовою якої є:

- перехід від регіональної політики «єдиного центру» до політики врахування багатоієрархічних інтересів суб'єктів господарювання на регіональному рівні та інших регіональних гравців, усвідомлення

© З. С Варналій, Р. Р. Білик, 2014.

«мультицентристської» сутності природи регіонального управління, врахування принципів вертикальної та горизонтальної координації управління заходів щодо стимулювання регіонального розвитку;

- поступова відмова від політики перерозподілу ресурсів, «вирівнювання» та прагнення досягти мінімізації соціально-економічних диспропорцій регіонального розвитку до політики створення рівних можливостей та сприятливих інституційних передумов для комплексного розвитку регіонів України, підвищення їх конкурентоспроможності;
- перехід від застосування прямих інструментів стимулювання розвитку регіонів (субсидування, надання податкових пільг) до комплексного регуляторного впливу, застосування гібридних інструментів та механізмів стимулювання регіонального розвитку (у т. ч. задіяння потенціалу державно-приватного партнерства, створення регіональних кластерів, задіяння переваг міжрегіонального, транскордонного співробітництва, розвитку Єврорегіонів);
- удосконалення системи середньострокового та довгострокового стратегічного планування регіонального розвитку на засадах координації секторального, територіально-просторового та управлінського підходу – що становить фундамент формування та реалізації нової державної регіональної політики в Україні.

Аналіз досліджень та публікацій. Аналізуючи еволюцію державної регіональної політики в Україні, українські науковці (зокрема М. І. Долішній [4], О. В. Черевко [5] та ін.) зазначають збереження значної диференціації регіонального соціально-економічного розвитку та посилення необхідності впровадження науково обґрунтованої державної політики структурних перетворень. В основі цього процесу дослідники вбачають оптимізацію інституційно-правового забезпечення регіонального розвитку, що дозволило б створити новий базис ефективної взаємодії центру та регіонів.

Низка дослідників [6-8] виокремлюють такі основні напрями забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів: удосконалення правової бази (забезпечення прийняття однозначних рішень при виникненні конфліктних ситуацій між центром і регіонами), збереження ресурсного потенціалу регіону, розвиток самостійної бюджетно-фінансової політики регіонів тощо.

Поряд з цим, останні події у сфері інституційно-правового забезпечення розвитку регіонів і регіональної політики загалом потребують більш ґрунтовного аналізу, зважаючи на необхідність інтеграції політики розвитку регіонів до стратегії реформування України.

Метою статті є обґрунтування напрямів оптимізації інституційно-правового забезпечення та механізмів реалізації державної регіональної політики України в умовах євроінтеграційних прагнень України.

Основні результати дослідження. Побудова системи державного управління регіональним розвитком в Україні відзначається рядом позитивних тенденцій у сфері правового та інституційного забезпечення, впровадження нових підходів до стимулювання розвитку територій тощо. Проте в більшості своїй такі сучасні механізми та оптимізовані підходи залишаються переважно декларативними, а в окремих випадках просто нездійсненними, відтак досі практично всі відносини по вісі «центр-регіон-громада» формуються або у жорстко контрольованому режимі, або взагалі не піддаються жодному регулюванню.

Питання регіонального розвитку в Україні на сьогодні регулюється більш, ніж 20 Законами України, 5 рішеннями Конституційного Суду України, низкою указів Президента України, рішень Уряду України та актів центральних органів виконавчої влади. Серед найбільш знакових законодавчих актів слід відзначити Закони України: «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08 вересня 2005 р. №2850-IV, «Про планування і забудову територій» від 20 квітня 2000 р. №1699-III, «Про Генеральну схему планування території України» від 07 лютого 2002 р. №3095-III, «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р. №1621-IV; «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України» від 23 березня 2000 р. №1602-III; постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 21 липня 2006 р. №1001.

Новації в процесі розробки та впровадження державної регіональної політики в Україні обумовили комплексне задіяння потенціалу інституційних механізмів стимулювання регіонального розвитку, у т. ч.: розробки та прийняття оновленої Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 р., діяльності Державного фонду регіонального розвитку, координаційного потенціалу Ради регіонів та Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку.

Ухвалена у 2006 р. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р. (ДСРР-2015) не враховувала посткризові виклики та новітні тенденції модернізації регіонального розвитку в контексті євроінтеграції України. Визначені у ДСРР-2015 традиційні інструменти та механізми стимулювання регіонального розвитку, як правило, були спрямовані на вирішення хронічних проблем соціально-економічного та просторового розвитку регіонів, не сприяли створенню дієвих стимулів щодо саморозвитку та активізації економічної ініціативи на місцях. У ДСРР-2015 залишалися невизначеними вектори стратегічного розвитку регіонів, відсутнім було їх узгодження із векторами цивілізаційного вибору України, у т. ч. – із стратегічними пріоритетами регіонального розвитку країн ЄС.

Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р. (ДСРР-2020) (затверджена Постановою Кабінету міністрів України від 21 листопада 2013 р.) створює інституційне підґрунтя для динамічного та збалансованого розвитку України та її регіонів у забезпеченні їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення та здобуття громадянами України високоякісних публічних, соціальних послуг незалежно від місця проживання.

ДСРР-2020 враховує динаміку та базові тенденції соціально-економічного, просторового та управлінського розвитку регіонів України, перспективи їх модифікації, визначає базові цілі та стратегічні пріоритети регіонального розвитку в Україні, механізми та індикатори їх успішної реалізації на період до 2020 р. В цілому, ДСРР-2020 формує дієве інституційне підґрунтя для стимулювання регіонального розвитку, узгодження стратегічних пріоритетів регіонального розвитку України із стратегічними пріоритетами регіонального розвитку країн ЄС як чинника прискорення євроінтеграції.

В процесі визначення стратегічних пріоритетів регіонального розвитку ДСРР-2020 мають бути враховані базові умови, що формують дієдатне інституційне підґрунтя для впровадження державної регіональної політики:

- *узгодження інтересів* – сприяння узгодженню інтересів держави, регіону, місцевої громади в процесі реалізації регіональної політики, розробки регіональних стратегій, стимулювання комплексного розвитку територій;
- *децентралізація повноважень* – забезпечення децентралізації державного управління регіональним розвитком у відповідності з принципами субсидіарності, підвищення управлінської та фінансової дієздатності територіальних громад;
- *ефективне господарювання* на місцевому, регіональному рівні (у т. ч. ефективне використання ресурсів) – врахування інституційних особливостей, унікального ресурсного потенціалу територій, сприяння збереженню та примноженню культурно-історичної, етнічної, природно-ресурсної спадщини регіону у процесі стратегічного планування і визначення стратегічних пріоритетів та цілей регіонального розвитку;
- *конкурентоспроможність* – сприяння формуванню конкурентоспроможних регіональних соціально-економічних комплексів, у т. ч. шляхом налагодження міжсекторальної взаємодії, вертикальної та горизонтальної кооперації, формування регіональних, міжрегіональних кластерних об'єднань (у т. ч. на засадах державно-приватного партнерства);
- *інтегрованість (консолідація) зусиль* – сприяння оптимізації розміщення продуктивних сил, розвитку міжрегіонального співробітництва як основи формування місткого інтегрованого внутрішнього регіонального ринку;

- *інституційна підтримка регіонального розвитку*, у т. ч. шляхом сприяння розвитку різноманітних форм самоорганізації населення, налагодження дієвої взаємодії по лінії «влада – бізнес-структури – громадськість», задіяння різноманітних форм громадської активності, розвитку громадянського суспільства та досягнення суспільного консенсусу як базової передумови ефективного вирішення комплексних проблем регіонального розвитку.

Саме завдяки ухваленню ДСРР-2020 в Україні було започатковано інтегрований підхід щодо формування та реалізації державної регіональної політики на середньо – та довгостроковий період. В основі такого підходу – синергія трьох складових: секторального (галузевого) підходу, у т. ч. зміцнення конкурентоспроможності регіонів на основі оптимізації та диверсифікації структури регіональної економіки; територіального (просторового) розвитку шляхом досягнення рівномірного та збалансованого розвитку територій, у т. ч. на рівні «місто – приміська територія – сільська територія», зміцнення потенціалу периферійних територій, проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи та ін.; реформування управлінської складової регіонального розвитку, у т. ч. створення єдиної системи стратегічного планування та прогнозування регіонального розвитку, оптимізації системи територіальної організації влади, формування ефективного і прозорого механізму фінансового забезпечення регіонального розвитку, гарантування фінансової дієздатності місцевих бюджетів та місцевих громад.

Кардинальний перегляд відносин держави і регіонів у процесі децентралізації потребуватиме узгодження цілей регіонального розвитку з пріоритетами реформ на державному рівні. У загальному підсумку цілі регіонального розвитку мають бути тісно інтегровані у загальну стратегію реформ (рис. 1). Модернізація державної політики регіонального розвитку повинна сформувати дієве інституційне підґрунтя для підвищення конкурентоспроможності регіонів, досягнення збалансованого регіонального розвитку, сприяти прискоренню євроінтеграційного просування України і стати фундаментом, на підґрунті якого відбуватиметься просування України шляхом «Європи регіонів».

Висновки. Імплементация Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом ставить перед Україною та перед регіонами України низку викликів щодо здійснення комплексу системних реформ як у сфері інституційного, інфраструктурного, так і у сфері соціально-економічного розвитку країни та її регіонів. Невід’ємною складовою цих процесів є:

- впровадження структурних реформ (у сфері енергетики, сільського господарства (зняття мораторію на продаж землі); реформування

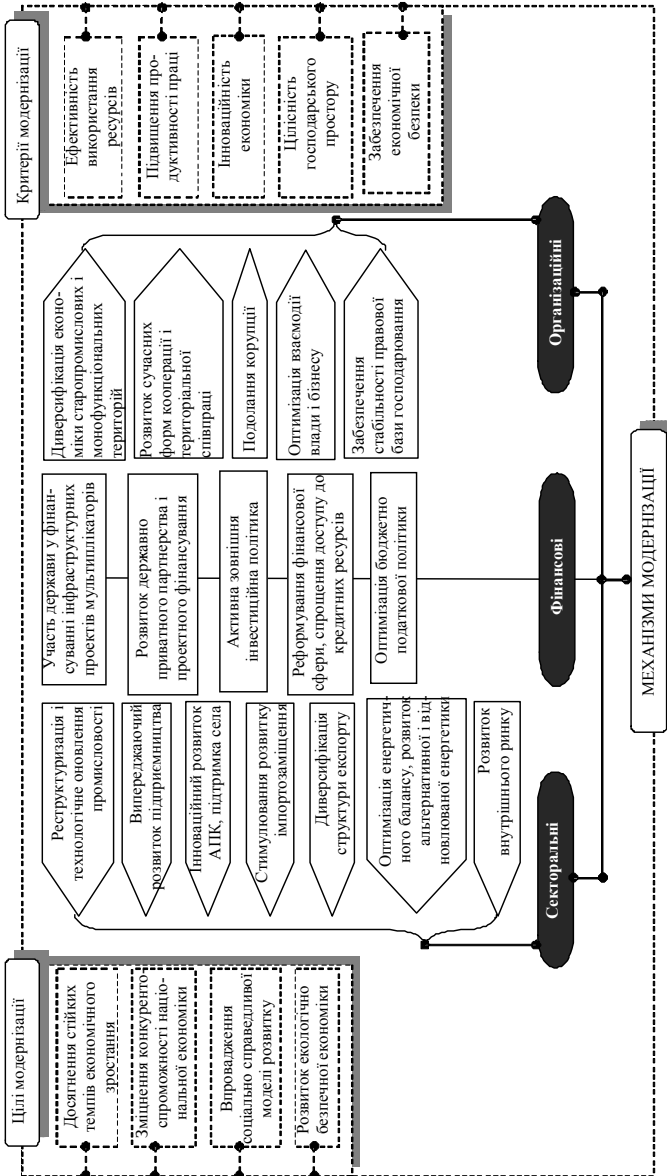


Рис. 1. Інтеграція політики регіонального розвитку у стратегію модернізації управлінсько-економічних відносин в Україні

сфери ЖКГ; реформування бюджетної сфери (освіта, наука, сфера охорони здоров'я тощо);

- створення умов для забезпечення дієздатних економічних та торговельних відносин, спрямованих на поступову інтеграцію України до внутрішнього ринку ЄС, у тому числі завдяки зоні вільної торгівлі;
- забезпечення взаємного доступу до ринків товарів та послуг (України та держав – членів ЄС);
- лібералізація руху капіталу, ресурсів та робочої сили;
- інтеграція до європейської та міжнародної транспортної системи, налагодження ефективної роботи транспортної інфраструктури, сфери послуг.

Поряд з цим важливого значення набувають інституційні реформи, у т. ч.: сприяння розвитку конкурентних відносин та демонополізації, впровадження норм та принципів антимонопольного законодавства (у т. ч. у сфері дії природних монополій); забезпечення захисту прав споживачів; підвищення стандартів у сфері охорони праці (як у межах національного ринку праці так і в контексті правового забезпечення трудової міграції); сприяння розвитку та посилення природоохоронної діяльності, розвитку ринку інформації та захисту авторського права; запровадження дієвого соціального діалогу, налагодження ефективного соціального захисту та посилення його адресності, забезпечення гендерної рівності тощо.

У сфері удосконалення правового підґрунтя та інституційних механізмів стимулювання регіонального розвитку в Україні на найближчу перспективу особливої актуальності набувають наступні заходи, реалізація яких позитивно вплине на удосконалення державної регіональної політики:

- активізація роботи щодо формування дієвого інституційно-правового поля щодо розробки та впровадження державної регіональної політики в Україні, у т. ч. прийняття законопроекту «Про засади державної регіональної політики», «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»;
- запровадження інноваційних механізмів диверсифікації фінансування регіонального розвитку, у т. ч. за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку, задіяння потенціалу міжнародної технічної допомоги та Європейських структурних фондів, залучення потенціалу державно-приватного партнерства тощо;
- задіяння механізмів реалізації проектів регіонального розвитку через Державний фонд регіонального розвитку (у т. ч. шляхом створення системи прозорого відбору і оцінки проектів регіонального розвитку, які потребують державної підтримки);
- удосконалення роботи Державного фонду регіонального розвитку в Україні, у т. ч. у напрямі підвищення цільового спрямування

коштів Фонду на фінансування проектів регіонального розвитку, що матимуть мультиплікативний ефект стимулювання регіонального розвитку на середньо – та довгострокову перспективу;

- залучення потенціалу національних проектів для стимулювання формування «точок росту» та «ареалів економічного розвитку» на місцевому, регіональному рівні;
- аналіз стану виконання, перегляд наявних в Україні державних цільових програм (у тому числі галузевих), реалізація яких спрямована на розвиток регіонів, вживання заходів щодо концентрації ресурсів, своєчасного та повного виконання програм;
- проведення інвентаризації державних цільових програм соціально-економічного розвитку регіонів;
- залучення потенціалу міжнародної технічної допомоги на формування дієвого інституційного середовища щодо стимулювання регіонального розвитку, у т. ч. розширення співпраці України та ЄС у сфері реалізації Програми ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні».

Подальші дослідження у сфері інституційно-правового забезпечення регіональної політики мають спрямовуватись на аналіз ефективності дії нової Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, а також на продовження гармонізації вітчизняного законодавства з питань регіонального розвитку до стандартів ЄС.

Список використаних джерел

1. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : [монографія] / за ред. З. С. Варналія. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.
2. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : [монографія] / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД. – 2007. – 768 с.
3. Політика регіонального розвитку в Україні: особливості та пріоритети. Аналітична доповідь / [З. С. Варналій, В. І. Жук, С. І. Мітряєва, А. П. Павлюк, О. В. Шевченко] ; за ред. З. Варналія. – К., 2005. – 62 с.
4. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століть: нові пріоритети / М. І. Долішній ; НАН України. Ін-т регіональних досліджень. – К. : Наукова думка, 2006. – 512 с.
5. Черевко О. В. Стратегія соціально-економічного розвитку регіонів України : [монографія] / О. В. Черевко. – Черкаси : Брама-Україна, 2006. – 424 с.
6. Монастирський Г. Л. Модернізаційна парадигма управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня : [монографія] / Г. Л. Монастирський. – Тернопіль : Економічна думка ТНЕУ, 2010. – 464 с.
7. Резніков О. Л. Забезпечення соціально-економічної безпеки регіону – нагальне завдання сьогодення [Електронний ресурс] / О. Л. Резніков. – Режим доступу : <http://dspace.nbuv.gov.ua/dspace/bitstream/handle/123456789/2537/>

8. Радіонов Ю. Д. Стан розвитку та деякі напрямки модернізації регіонів України / Ю. Д. Радіонов // Регіональна економіка. – 2012. – № 2 (64) – С. 38-47.
9. Регіональний вимір соціально-економічного розвитку і засади нової регіональної політики. Аналітична доповідь. – К. : НІСД, 2013. – 82 с. – С. 39-41.

Varnaliy Z. S., Bilyk R. R. Institution principles and organizational mechanisms of policy of regional development: task of reforms of European standard.

The modern regulatory support for regional development in Ukraine studied. In general the legislative framework for the effective development of regions and local authorities in Ukraine already created as determined in the article. But the framework still needs further organizing and ordering, as some issues have not been completely resolved. Basic objectives and strategic priorities of regional development in Ukraine described, as well as the mechanisms and indicators for their successful implementation for the period until 2020. The conclusion made that the updated strategic framework for regional policy in general takes into consideration dynamics and trends of socio-economic development of Ukrainian, and orients the modernized approaches towards territorial development.

Keywords: state regional policy, regional development management, balanced regional development, instruments stimulating regional development, regional development planning, the State Regional Development Strategy, the principle of subsidiarity, decentralization of regional governances, institutional environment of regional development stimulation.

Варналий З. С., Билык Р. Р. Институционные принципы и организационные механизмы политики регионального развития: задание реформ европейского образца.

Исследовано современное нормативно-правовое обеспечение регионального развития в Украине. Определено, что в Украине в целом создано правовое поле для эффективного развития регионов и местного самоуправления, однако оно нуждается в систематизации и упорядочении, поскольку некоторые вопросы до сих пор остаются окончательно не урегулированы. Рассмотрены базовые цели и стратегические приоритеты регионального развития в Украине, механизмы и индикаторы их успешной реализации на период до 2020 года. Сделан вывод о том, что обновленные стратегические основы региональной политики в целом учитывают динамику и тенденции социально-экономического развития регионов Украины, а также ориентируются на модернизацию подходов к управлению региональным развитием.

Ключевые слова: государственная региональная политика, государственное управление региональным развитием, сбалансированное региональное развитие, инструменты стимулирования развития регионов, планирование регионального развития, государственная стратегия регионального развития, принцип субсидиарности, децентрализация управления регионами, институциональная среда стимулирования регионального развития.