

СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Одним із головних завдань державної регіональної політики є стимулювання розвитку регіонів. Воно спрямоване на зменшення регіональної диференціації соціально-економічного розвитку та рівня життя населення в регіонах; активізацію інвестиційної діяльності; ефективне використання бюджетних коштів і місцевих ресурсів; зміцнення конкурентоспроможності регіональної економіки; узгодження пріоритетів економічного розвитку регіонів із відповідними загальнодержавними пріоритетами; сприяння міжрегіональній інтеграції та співробітництву, вирішенню міжрегіональних проблем.

Аналіз соціально-економічного розвитку регіонів України свідчить про збереження диспропорцій у їх розвитку. За показником ВДВ на одну особу вони навіть загострюються (див. рисунок). Наявність диспропорцій, на думку деяких учених, є характерною рисою будь-якої системи, що розвивається, а відповідне прагнення до нівелювання розбіжностей в існуючих рамках може лишитися нездійсненим, наскільки б інтенсивними ці зусилля не були. У той же час фахівці обґрунтовують необхідність виконання державою мінімального набору функцій незалежно від етапу розвитку, а саме: формування законодавчої бази; забезпечення законності та правопорядку; розв'язання спорів на основі законів; примушення до виконання законів і судових рішень; захист від зовнішніх загроз; забезпечення макроекономічної стабільності [1, 2].

Питання регіонального управління висвітлено у працях вітчизняних та зарубіжних учених [4-9]. Однак теоретичні та методичні засади визначення альтернатив регіонального розвитку та практичної реалізації державної політики щодо стимулювання розвитку регіонів потребують подальшого дослідження.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу й оцінки рівня управління регіональним розвитком виявити проблеми, пов'язані з його забезпеченням та обґрунтувати напрями їх вирішення.

У світовій практиці регіонального розвитку сформовано два основних підходи. Перший передбачає реалізацію цілей територіальної справедливості, просторової організації економічної діяльності, при якій жителі всіх регіонів мають однакові можливості досягти добробуту. Другий базується на економічній ефективності, яка потребує раціонального використання виробничого потенціалу кожного регіону з метою досягнення загальнонаціонального добробуту. Такі підходи можуть бути як сумісними, так і конфліктними:

по-перше, між підходами існує зворотнопропорційна залежність – стимулювання економічного розвитку проблемних регіонів призводить до зменшення економічної ефективності;

по-друге, справедливість має не тільки негативні, але й позитивні ефекти, які дозволяють згладжувати соціальні диспропорції;

по-третє, реалізація цілей територіальної справедливості й економічної ефективності залежить від стану національної економіки. Як правило, у період економічного зростання має перевагу перша точка зору, а у період кризи – друга [10, 78]. Але за будь-якої ситуації головним завданням регіональної політики має бути збереження та примноження потенціалу території за умови дії принципів збалансованості та єдності.

У більшості країн зі змішаною економікою з метою впливу на поведінку економічних суб'єктів використовуються різноманітні макроекономічні регулятори залежно від рівня розвитку регіону. Вони являють

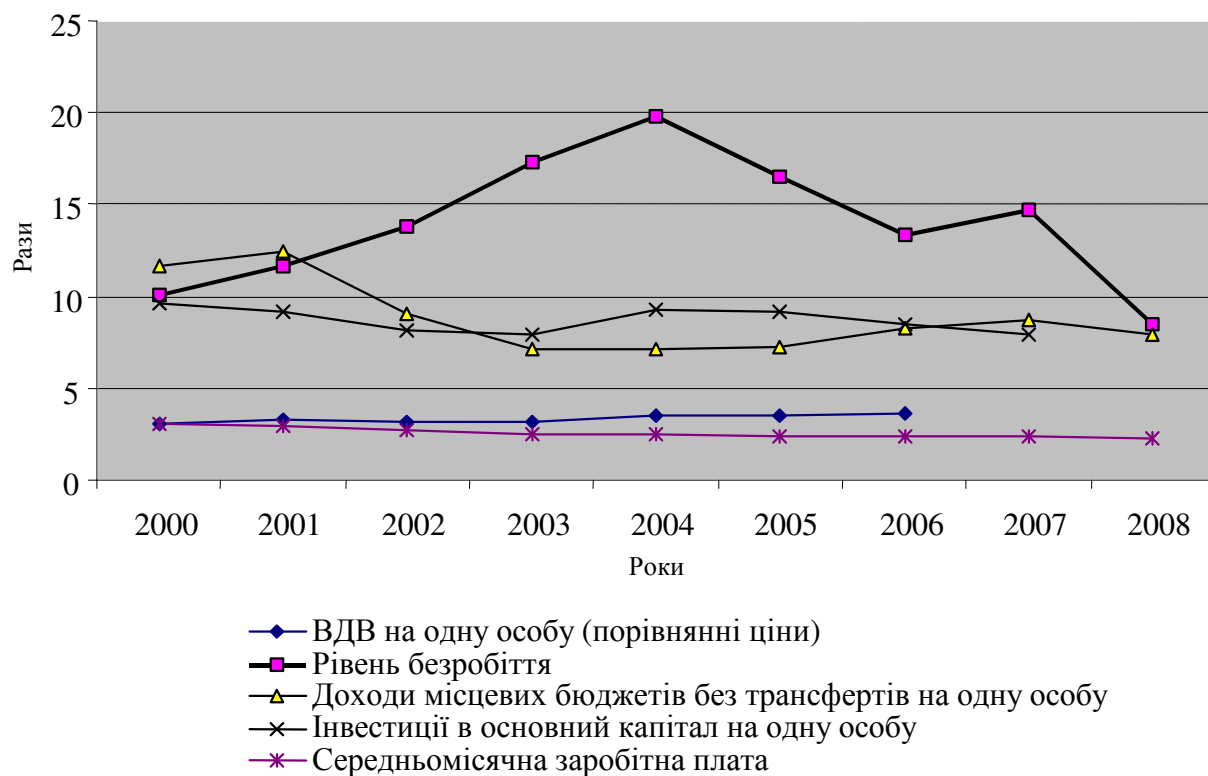


Рисунок. Регіональні диспропорції у 2000-2008 рр. [3]

собою диференційовані за регіонами параметри й умови державної податкової, кредитної, інвестиційної та соціальної політики [11]. Наявність диспропорцій на рівні соціально-економічного розвитку регіонів України обумовлює об'єктивну основу для створення відповідної диференціації макроекономічних регуляторів для компенсації небажаних факторів та стимулювання використання сприятливих чинників.

Ключовим напрямом стимулювання регіонального розвитку є селективна політика: прискорений розвиток регіонів-локомотивів і на цій основі збільшення економічної могутності держави; перетворення регіонів-локомотивів на спеціальних «девелоперів», які «підтягнуть» до свого рівня регіони з більш низьким рівнем розвитку; передавання іншим регіонам відповідних виробничих функцій на аутсорсинг тощо [8]. Привабливість даної концепції для регіонів-лідерів полягає в тому, що вони одержують можливість розпоряджатися наявним ресурсним

потенціалом самостійно. Це сприятиме їх сталому розвитку, тоді як менш розвинутим або депресивним регіонам не обійтися без державної підтримки.

Сучасна світова економічна криза відображається у зниженні доходів населення, знеціненні активів, збільшенні безробіття і, відповідно, посиленні навантаження на бюджет, доходи якого при цьому скорочуються. Це негативно впливає на інвестиційну активність і тим самим позбавляє вітчизняну економіку можливості інноваційного розвитку. Усі зміни в економічній політиці сьогодні мають бути спрямовані на створення умов для здійснення програм реструктуризації та одночасного визначення найбільш перспективних секторів для майбутнього розвитку. У даному контексті основне завдання державної регіональної політики полягає у створенні умов для формування місцевого потенціалу економічного зростання інноваційного типу. Така модель розвитку регіональної економіки відрізняється від політики, яка ставить розвиток усієї країни у залежність від

провідних територій і сприяє сталому розвитку всіх регіонів, що й закладає основи високої конкурентоспроможності національної економіки.

Згідно з Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 року принципи української регіональної політики базуються на сучасних теоріях регіонального розвитку, а саме теорії «полюсів зростання». Передбачається формування «опорних регіонів» (полюсів, локомотивів зростання), у яких концентруються фінанси, адміністративно-управлінські, людські та інші ресурси, із подальшим посиленням інноваційної активності в інших регіонах. Теоретично реалізація засад теорії полюсів зростання обумовлює визначення провідної галузі чи підприємства в межах регіону, розвиток якого, передусім важливий для його економіки, матиме мультиплікативний ефект для інших галузей (підприємств) і створення максимально сприятливих умов для його подальшого розвитку. Коли йдеться про такі умови, маються на увазі, насамперед, *податкові та інституційні*.

Створення в регіоні пільгового режиму оподаткування пов'язане із практикою функціонування спеціальних економічних зон (СЕЗ) і територій пріоритетного розвитку (ТПР). В Україні особливі територіально-господарські утворення динамічно розвивались із моменту свого створення до 2004 р. Найбільших масштабів пільговий режим оподаткування набув у Донецькій області. Так, за період із 1999 по 2004 р. було реалізовано 182 проекти. У рамках цих проектів створено 17356 робочих місць, збережено – 33948. У вказаний період надійшло 1192,2 млн. дол. інвестицій, із них 24,9% – іноземних, тобто решта пов'язана з реінвестуванням прибутку вітчизняними підприємствами [12, 6]. При цьому більшість проектів припадала на традиційні для України галузі – металургію, будівництво, вугільну промисловість.

У даний час не існує єдиного бачення подальшого розвитку ідеї СЕЗ та ТПР, немає також і єдиного підходу до аналізу їх діяльності. Так, прихильники такого роду пільг стверджують, що зони позитивно

впливають на економіку й інвестиційний клімат. За даними Інституту регіональних досліджень НАН України, станом на 01.01.2005 р. від початку функціонування органами управління СЕЗ і ТПР затверджено 768 інвестиційних проектів, у тому числі на ТПР – 556, у СЕЗ – 212, загальна кошторисна вартість яких становить 6,67 млрд. дол. США.

Найбільшу частку в освоєних інвестиціях становить обладнання – 5,2 млрд. грн. (53,1%), засоби – 1,5 млрд. (15,3%), сировина та матеріали – 0,87 млрд. грн. (8,9%). Створено 52,1 тис. і збережено 85,5 тис. робочих місць; реалізовано товарів, робіт, послуг на суму 45,4 млрд. грн., зокрема на експорт – 15,8 млрд. грн. (34,8% від загального обсягу реалізованої продукції) [13].

У той же час учені відзначають, що спеціальні території не стали центрами впровадження новітніх технологій, які відповідають світовим стандартам. Бюджетна ефективність проектів низька. Пільги, що надавалися суб'єктам СЕЗ і ТПР щорічно, більш ніж удвічі перевищували надходження до бюджетів, унаслідок цього постійно зростало їх від'ємне сальдо [14, 190].

Досліджуючи роль СЕЗ і ТПР у розвитку територій, вітчизняні вчені дійшли такого висновку: ці зони треба не забороняти, а вдосконалювати як апробований світовою практикою інструмент селективного стимулювання ділової та економічної активності. Так, упорядкування та вдосконалення потребує законодавча база діяльності СЕЗ, ТПР, технопарків. Політика держави щодо спеціальних зон має бути послідовною, стабільною та передбачуваною, а діяльність зон має підлягати постійному жорсткому контролю й моніторингу [13].

Щодо інституційних умов, то їх роль у регіональному розвитку часто недооцінюється, оскільки передбачається, що основні правила і механізми їх виконання встановлюються на рівні країни в цілому. Але на рівні регіонів значну роль відіграють такі фактори, як специфіка бізнесу, що склалася в регіоні, традиції місцевих еліт, їх прогресивність і готовність до інновацій. За

умов повільної адаптації інституційних механізмів саме неформальні норми, основним створювачем яких часто є громадське суспільство, визначають якість регіональних інститутів.

У регіонах України сформувалися локальні інституційні моделі, що виступають як конфігурації формальних і неформальних інститутів, які відрізняються один від одного. Найважливішим стимулом для реалізації регіональною владою власних стратегій інституційних перетворень виступила ситуація невідповідності між покладеними на неї зобов'язаннями і вкрай обмеженими джерелами легального фінансування її діяльності. Незважаючи на проголошений у Бюджетному кодексі процес децентралізації взаємовідносин між державою та регіонами, частка доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів у структурі зведеного бюджету протягом останніх років продовжує зменшуватися. Так, у 2004 р. вона становила 24,9%, у 2005 р. – 22,6, у 2006 р. – 23,2, у 2007 р. – 23,1% [15, 41]. У цих умовах склалася практика дофінансування територій за рахунок бізнесу, що включають різні форми квазіподаткових зборів і організаційного спонсорства. За даними опитування Міжнародної фінансової корпорації, 63% українських бізнесменів при спілкуванні з державними чиновниками використовують «неофіційні способи» вирішення регуляторних проблем [16]. Внутрішнім мотивом представників бізнесу до таких відносин виступає ризик збільшення для них адміністративних бар'єрів. До того ж такий порядок нав'язування владою соціальних проектів поки виявляється дешевшим, ніж інвестиції у зміну системи взаємодії влади й бізнесу.

Змінити модель, що сформувалася, можна тільки при вирішенні проблем недофінансування територій. При цьому проблема не зводиться тільки до приведення у відповідність установлених законами витратних повноважень і фінансових ресурсів, що залишаються в регіональних утвореннях. Ідеться про посилення їх впливу на процеси соціально-економічного розвитку територій, створення там сприятливого для

бізнесу клімату. Основною метою системи фінансового вирівнювання має бути активізація діяльності органів як місцевого самоврядування, так і виконавчих щодо пошуку та використання додаткових резервів підвищення надходжень до бюджету шляхом сприяння розвитку виробництва [17, 205]. Ефективна політика вирівнювання спрямована, у першу чергу, на стимулювання джерел саморозвитку, підтримку регіональних точок і осередків зростання, підтримку малого і середнього бізнесу, підготовку кадрів, вона містить спеціальні заходи щодо структурної перебудови економіки тощо. Необхідно спиратися на нові підходи до формування кластерної політики в регіонах, управління інноваційним розвитком, заохочення регіонів, орієнтованих на проведення реформ. Таким чином, стає зрозумілою та необхідною регіоналізація державної інвестиційної політики. Мається на увазі не проектування на регіони загальних підходів, а індивідуальне для кожного регіону визначення співвідношень інструментів, методів, напрямів і об'єктів інвестиційної політики [18].

Потребує вдосконалення й інституційно-правове забезпечення державної політики стимулювання регіонального розвитку. Основними інструментами реалізації Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» є угоди щодо регіонального розвитку [19]. Запропонований порядок розробки, ухвалення, затвердження і реалізації документів ставить під сумнів їх ефективність, прозорість і дієвість. Так, Угоду щодо регіонального розвитку Донецької області (далі – Угода) між Кабінетом Міністрів України та Донецькою обласною радою укладено 15.09.2007 р. Ця Угода є першим документом у сфері планування регіонального розвитку в Україні, що визначає спільні заходи уряду та місцевої влади на найближчі чотири роки. Загальний обсяг фінансування реалізації заходів угоди становить 3,5 млрд. грн., у тому числі за рахунок державного бюджету – 2,9 млрд. грн. У Міністерстві економіки України здійснено оцінку державних

інвестицій за 48 проектами, що передбачається реалізувати в рамках Угоди. Так, загальний економічний приведений ефект реалізації Угоди за чотири роки у вигляді податків та економічного ефекту становитиме 3,5 млрд. грн. Тобто при вкладенні державою коштів на виконання спільних заходів Угоди (2,9 млрд. грн.) держава має отримати прибуток у сумі понад 1 млрд. грн. [20]. Зміст Угоди, а також необхідні додатки, які містять перелік спільних заходів, що здійснюються за пріоритетними напрямками, обсяги, установлені терміни та джерела їх фінансування, моніторинг стану фінансування спільних заходів розміщено на офіційному сайті Міністерства економіки України. Для проведення моніторингу стану виконання угод центральні та місцеві органи виконавчої влади, відповідальні за здійснення спільних заходів, аналізують кожного півріччя перебіг виконання угоди і до 1 березня та 1 серпня подають Міністерству економіки відповідну інформацію для узагальнення за встановленою ним формою. Міністерство щороку до 1 квітня та 1 вересня подає узагальнену інформацію Кабінету Міністрів України та повідомляє відповідно Верховну Раду Автономної Республіки Крим, обласну, Київську або Севастопольську міську раду, а також забезпечує оприлюднення звіту про перебіг виконання угоди у засобах масової інформації [21]. Однак станом на 01.01.2008 р. інформація щодо стану виконання Угоди відсутня. Очевидно, це пов'язано із браком фінансування, що залежить від формування щорічних видатків державного бюджету. Процес фінансування спільних заходів, передбачених Угодою, має бути більш прозорим та системним, для чого в державних та місцевих бюджетах обсяги такого фінансування доцільно виділяти окремим рядком.

Висновки. Брак ефективного механізму стимулювання регіонального розвитку спричиняє поглиблення дисбалансу в соціально-економічному розвитку регіонів. Принципи державної регіональної політики, задекларовані у Державній стратегії

регіонального розвитку на період до 2015 року, базуються на сучасних теоріях регіонального розвитку, зокрема теорії полюсів зростання. Теоретично реалізація засад цих теорій передбачає створення максимально сприятливих умов для розвитку регіону, насамперед податкових та інституціональних, та на практиці такий принцип не є дієвим. Пільговий режим оподаткування в регіоні пов'язаний із практикою функціонування СЕЗ і ТПР, але сьогодні не існує єдиного бачення їх подальшого розвитку. Щодо інституційних умов, створених у регіоні, то вони характеризуються реалізацією регіональною владою власних стратегій інституційних перетворень. Змінити таку модель можна завдяки приведенню у відповідність установлених законами витратних повноважень і фінансових ресурсів, що залишаються в регіональних утвореннях. Неefективним інструментом стимулювання розвитку регіонів залишаються угоди щодо регіонального розвитку. Процес фінансування спільних заходів, передбачених угодами, має бути більш прозорим та системним, для чого в державних та місцевих бюджетах обсяги такого фінансування доцільно виділяти окремим рядком.

Література.

1. Ясин Е. Государство и экономика на этапе модернизации / Е. Ясин // Вопросы экономики. – 2006. – № 4. – С. 4-30.
2. Садков В. Об оптимальных размерах участия государства в экономике / В. Садков, И. Греков // Общество и экономика. – 2006. – № 11-12. – С. 58.
3. Соціально-економічний розвиток регіонів України (січень-грудень 2008 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://me.gov.ua>.
4. Долішній М.І. Внутрішньодержавна і міжнародна регіональна інтеграція в Україні: головна мета і стратегічні цілі розвитку / М.І. Долішній // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Механізм реалізації регіональної політики. – Львів: ІРД НАН України, 2003. – Вип. 2, ч. 1. – С. 6-13.

5. Семиноженко В.П., Новий регіоналізм / В.П. Семиноженко, Б.М. Данилишин. – К.: Наук. думка, 2005. – 160 с.
6. Бутко Н. Государственное регулирование как инструмент повышения конкурентоспособности регионов/ Н. Бутко, Л. Подоляк // Экономика Украины. – 2007. – № 6. – С. 36-44.
7. Кузьменко Л. Сучасні питання удосконалення регіонального управління / Л. Кузьменко // Економічний вісник Донбасу. – 2006. – № 4. – С. 139-143.
8. Селиверстов В.Е. Региональная политика России: выбор новой модели / В.Е. Селиверстов // Регион: экономика и социология. – 2006. – № 4. – С. 15-40.
9. Лексин В. Российские реформы и территориальное развитие. Ст. 8. Депрессивные территории: прежние проблемы и новые варианты их решения / В. Лексин, А. Швецов // Российский экономический журнал. – 2001. – № 9. – С. 35-63.
10. Черная И.П. Региональная политика устойчивого развития: проблемы и особенности формирования и реализации в Российской Федерации / И.П. Черная // Менеджмент в России и за рубежом. – 2006. – № 2. – С. 76-84.
11. Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза. – М.: Экономика, 2000. – 435 с.
12. СЕЗ і ТПР Донецької області: реалізація проектів у 1999-2008 рр.: Економічна доповідь / Головне управління статистики у Донецькій області. – Донецьк, 2009. – 11 с.
13. Геєць В. Спеціальні економічні зони: «чорні діри» чи точки економічного зростання? / В. Геєць, В. Семиноженко // Дзеркало тижня. – 2006. – № 44 (18-24 лист.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dt.ua/2000/2020/55122/>.
14. Конкурентоспроможність економіки України в умовах глобалізації / [Жаліло Я.А., Базилук Я.Б., Белінська Я.В та ін.]; за ред. Я.А. Жаліла. – К.: НІСД, 2005. – 388 с.
15. Україна в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку. Експертна доповідь // Економіст. – 2008. – № 2. – С. 9-71.
16. Бізнес-середовище в Україні. 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vlasnasprava.info/ua/information.html?_m=publications&_t=rec&id=9155.
17. Панасюк Л.В. Проблемы выравнивания финансового обеспечения регионов / Л.В. Панасюк // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 11. – С. 204-210.
18. Суспицын С.А. Пространственная результативность государственного регулирования / С.А. Суспицын // Регион: экономика и социология. – 2003. – № 2. – С. 3-17.
19. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» № 2850-IV від 08.09.2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 40. – Ст. 2529.
20. Інформаційно-аналітичні матеріали про підсумки соціально-економічного розвитку України у 2007 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// me.gov.ua](http://me.gov.ua).
21. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди» від 23.05.2007 р. № 751 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 39. – Ст. 1546.