

В. Ф. Горячук,

д.е.н., старший науковий співробітник,
професор кафедри європейської інтеграції ОРІДУ НАДУ;

Д. Ф. Дуков,

здобувач кафедри європейської інтеграції ОРІДУ НАДУ,
м. Одеса

ДЕРЖАВНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГІОНАЛЬНОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Проаналізовано існуючі державні інструменти економічного розвитку регіонів, визначено основні їх недоліки та проблеми застосування, запропоновано заходи з удосконалення процедур підготовки регіональних програм та контролю за їх виконанням

Ключові слова: інструменти; економічний розвиток; регіон; угода щодо регіонального розвитку; державний фонд регіонального розвитку, програми.

Головною проблемою державної регіональної політики Україні є зростаюча диференціація регіонів за рівнем розвитку. В цьому контексті особливе місце займає проблема формування державних інструментів економічного розвитку регіонів.

Значна частина досліджень і публікацій у сфері формування державних інструментів економічного розвитку регіонів присвячено досвіду ЄС. У той же час аналізу ефективності цих інструментів в Україні приділено недостатньо уваги.

Мета статті – розглянути ефективність існуючих державних інструментів економічного розвитку регіонів та державної регіональної політики в цілому.

Умовою успішного вирішення проблем регіонального розвитку є наявність ефективних державних інструментів. Досвід ЄС щодо формування регіональної політики свідчить про суттєву роль структурних фондів у досягненні зменшення диференціації рівня економічного розвитку регіонів Європи. Сьогодні ЄС надає допомогу в межах багаторічних програм регіонального розвитку та спеціальних ініціатив, які фінансуються з Європейського фонду регіонального розвитку, Європейського соціального

фонду, Європейського фонду орієнтації та гарантій сільського, Фінансового інструменту орієнтації рибальства та Фонду згуртування [1].

На жаль, в Україні немає такого широкого набору інструментів економічного розвитку регіонів. Прийнятий у 2005 р. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» виявився значною мірою декларацією намірів, ніж ефективним інструментом вирішення проблем регіонального розвитку. Одним з ключових моментів цього закону повинно було стати визначення критеріїв віднесення регіонів до депресивних, але ті критерії що у ньому визначенні не є придатними до використання. У п. 1 ч. 2 ст. 9 цього Закону вказано, що депресивним може бути визнано регіон, в якому протягом останніх п'яти років середній показник обсягу валового регіонального продукту на одну особу є найнижчим [2]. У такому випадку в Україні можна визначити лише один регіон як депресивний. Виникає питання: а як бути з іншими регіонами? Решта критеріїв, визначених у цьому Законі, взагалі не стосуються регіонів, а відносяться до окремих районів, міст та населених пунктів. На жаль, законодавці не скористалися досвідом ЄС, в якому проблемними регіонами визначаються ті, де рівень валового регіонального продукту на душу населення менше 75 % від середнього рівня цього показника в ЄС.

У ст. 5 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» державним інструментом економічного розвитку регіонів було визначено угоду щодо регіонального розвитку, яка передбачає спільні заходи центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з реалізації в регіоні державної стратегії регіонального розвитку, а також порядок, обсяг, форми та строки фінансування спільних заходів, визначених сторонами, відповідно до Державного бюджету України та місцевих бюджетів. На виконання цього положення було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 751, яка визначала Порядок підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку [3]. Він, на відміну від нормативних документів ЄС, не передбачає визначення проблемних регіонів, які потребують допомоги у першу чергу. Як наслідок, перші угоди щодо

регіонального розвитку були укладені з Донецькою (2007 р.) та Львівською (2009 р.) областями, які, безумовно, не є найбільш проблемними в Україні, а обсяги фінансування в рамках цих угод склали дуже значні суми - відповідно 3,5 млрд грн та 3,3 млрд грн. У 2010 р. були підписані угоди з Вінницькою, Волинською, Івано-Франківською та Херсонською областями.

Практика підготовки та реалізації угод щодо регіонального розвитку показала їх залежність від політичної кон'юнктури. Хоча зміна керівництва однієї зі сторін угоди де-юре і не є підставою для зміни її умов, проте де-факто вплив політичного фактора, безумовно, перешкоджає своєчасній та у повному обсязі її реалізації, а також може впливати на визначення частки фінансування з державного бюджету. Для порівняння: частка фінансування угоди щодо розвитку Донецької області з державного бюджету складає 82,6 %; Волинської і Вінницької – майже 61 %, Львівської та Івано-Франківської – близько 56 % [4].

Закінчився термін дії угоди між урядом та Донецькою областю, але жоден пункт договору не виконаний у повному обсязі. Що стосується решти п'яти угод щодо регіонального розвитку, то ситуація з їх виконанням не є кращою. Рахункова палата за результатами аудиту виконання у 2009 – 2011 рр. угод щодо регіонального розвитку, укладених між Кабміном і Вінницькою, Волинською, Донецькою і Львівською обласними радами, вказує, що «центральні органи виконавчої влади не забезпечили створення дієвого механізму реалізації угод щодо регіонального розвитку за рахунок коштів державного бюджету» [4].

Негативний досвід використання угод щодо регіонального розвитку підштовхнув до пошуку нових інструментів економічного розвитку регіонів України. У 2012 р. до Бюджетного кодексу України була внесена ст. 24¹ щодо створення Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). Згідно з цією статтею обсяг коштів, який спрямовується у фонд, повинен бути в обсязі не менше 1 % прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період. Кошти ДФРР спрямовуються на виконання державної стратегії регіонального розвитку та

регіональних стратегій розвитку, державних цільових програм та інвестиційних програм (проектів) у частині виконання заходів регіонального розвитку та ін. Центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики на підставі поданих пропозицій здійснює оцінку та відбір програм і заходів на конкурсних засадах з дотриманням таких критеріїв розподілу коштів: 70 % – відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні; 30 % – з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту на одну особу (для регіонів, в яких цей показник менше 75 % середнього показника по Україні) [5].

Важливим моментом діяльності ДФРР є формування вимог до проектів, які подаються для отримання фінансування. У цьому зв'язку було прийнято Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізуватися за рахунок коштів ДФРР, за яким Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації подають центральному органу виконавчої влади з питань економічної політики пропозиції щодо інвестиційних програм (проектів). Їх відбір відбувається за низкою критеріїв, а саме: відповідність пріоритетам розвитку регіонів; приріст основних засобів комунальної власності; зменшення обсягів незавершеного будівництва; ефективність реалізації інвестиційної програми (проекту) (строк окупності, створення нових робочих місць, надходження до державного та місцевих бюджетів податків і зборів (обов'язкових платежів) та ін. Важливою умовою їх фінансування є співфінансування з місцевих бюджетів та інших джерел [6].

На жаль, при створенні ДФРР лише частково було враховано досвід ЄС. Як і у випадку угод щодо регіонального розвитку основна сума коштів розподіляється всупереч принципу «в першу чергу допомога проблемним регіонам».

Доходи загального фонду Державного бюджету України на 2013 р. передбачені в сумі 372,3 млрд грн. Відповідно до вимог Бюджетного кодексу ДФРР мав би бути сформований у сумі 3,723 млрд грн, але згідно з додатком

№ 3 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» ДФРР визначено у сумі 0,987 млрд грн, що складає лише 26,5 % від суми, визначеної Бюджетним кодексом України [7]. Тобто ми знову стикаємося з ручним методом управління з боку Кабінету Міністрів України.

Трансформаційні зміни в економіці України потребують використання на практиці широкого набору різноманітних державних інструментів економічного розвитку регіонів. Одним із них є регіональні програми. В різні роки в Одеській області реалізовувалося 50-70 регіональних цільових та комплексних програм (таблиця). Велика кількість програм, які реалізуються в області, певною мірою обумовлена великою кількістю державних цільових програм, при затвердженні яких Кабінет Міністрів України зобов'язує місцеві органи виконавчої влади розробити відповідні регіональні програми. Тому менше половини регіональних програм є ініціативою обласної державної адміністрації.

Таблиця
Кількість регіональних програм в Одеській області у 2008 – 2014 рр.

№ з/п	Галузь (сфера)	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.
1	Освіта	7	4	4	1	1	1	1
2	Охорона здоров'я	8	5	7	7	7	5	1
3	Соціальний захист та соц. забезпечення	9	8	9	5	6	7	6
4	Молодіжна політика та спорт	3	4	3	3	1		1
5	Культура та культурна спадщина	7	6	7	4	5	5	3
6	Розвиток інфраструктури	11	10	16	11	14	17	16
7	Сільське господарство	4	4	4	2	2	4	1
8	Зв'язок та інформатизація	5	4	4	3	3	2	3
9	Економіка	3	3	2	5	5	5	4
10	Екологія та природокористування	8	8	8	6	6	6	5
11	Безпека життєдіяльності	9	6	6	2	7	7	5
12	Туризм та рекреація	1	1	1	1	1	1	1
	Разом	75	63	71	50	58	60	47

Джерело: Сайт Одеської обласної державної адміністрації

Велика кількість програм призводить до розпорошення та неефективного використання бюджетних ресурсів і відповідно недосягнення цілей і завдань соціально-економічного розвитку регіону, суттєвого ускладнення контролю за результативністю виконання програм та неможливості ефективної концентрації бюджетних ресурсів і більш продуктивного їх використання. Не всі регіональні цільові програми розроблені у відповідності до регіональної стратегії Одеської області до 2020 р.

Серед недоліків використання програм як інструменту економічного розвитку регіонів слід відзначити такі:

- визначення показників результативності програм проводиться формально;
- заходи окремих програм часто дублюють заходи інших регіональних програм;
- не завжди визначені кількісні та якісні показники, на підставі яких здійснюється оцінка ефективності використання бюджетних коштів, аналіз досягнення результатів;
- потреба в коштах на реалізацію програм перевищує можливості бюджетів усіх рівнів, що призводить до їх недофінансування і відповідно виконанню не в повному обсязі;
- деякі програми не коректуються у зв'язку зі зміною напрямків соціально-економічної політики;
- слабкий контроль щодо звітності про виконання програм на сесіях обласної ради та недостатнє висвітлювання цього в пресі;
- неможливість оцінки низки програм у зв'язку з відсутністю індикаторів досягнення цілей;
- реалізація деяких регіональних програм у відповідних сферах діяльності не впливає на досягнення цілей соціально-економічного розвитку області.

Виходячи з цього можна запропонувати такі рекомендації органам регіональної влади:

1. Оптимізувати кількість регіональних програм з метою концентрації бюджетних коштів у найбільш важливих сферах і видах діяльності та підвищення ефективності їх використання.

2. Запровадити обов'язковість оцінки вигод від здійснення бюджетних витрат на реалізацію регіональних програм на стадіях їх підготовки та виконання.

3. Забезпечити можливість участі територіальної громади в обговоренні проектів регіональних програм.

Обмежений вибір державних інструментів економічного розвитку, їх недосконалість та неефективне використання, в значній мірі, обумовили зростання регіональних структурних диспропорцій. Макроекономічне зростання, що відбувалося в Україні після 2000 р., не мало позитивного впливу на зменшення регіональних диспропорцій та супроводжувалося посиленням концентрації економічного потенціалу в кількох найпотужніших регіонах.

Отже, диференціація регіонів України за роки незалежності значно посилилася, що свідчить про неефективність державних інструментів економічного розвитку регіонів. Існуюча законодавча база з цього питання недосконала, чинний Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», в основному, носить декларативний характер і не відповідає потребам часу. До сього часу в країні на законодавчому рівні не має чітких критеріїв визначення проблемних регіонів.

Здійснений аналіз свідчить про відсутність дієвого механізму виконання і чіткої системи фінансування угод щодо регіонального розвитку. Вони не стали ефективним інструментом стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів. Їх механізм потребує суттєвого вдосконалення, зокрема в частині критеріїв надання фінансової допомоги регіонам та встановлення чіткої відповідальності сторін за неналежне виконання умов угоди. Необхідно розробити комплекс заходів, спрямованих на збільшення частки фінансування таких угод за рахунок коштів приватного сектора шляхом надання низки преференцій його представникам.

Механізм використання коштів ДФРР лише частково відповідає принципам та критеріям ЄС. На практиці його діяльність здійснюється не у відповідності з діючими законодавством, а в «ручному режимі».

Досвід виконання регіональних програм показує необхідність удосконалення процедур їх підготовки, відбору та контролю за виконанням.

Список використаних джерел:

1. Практичний poradnik державного службовця з організації регіонального співробітництва / уклад. Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляєва. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 3. Регіональна політика Європейського Союзу. – 60 с.
2. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 р. № 2850-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку відповідної типової угоди» від 23.05.2007 р. № 751 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/751-2007-%D0%BF>.
4. Іжа М. М. Проміжні результати реалізації угод щодо регіонального розвитку / М. М. Іжа // Держава і право. – 2012. – Вип. 56. – С. 566–570.
5. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» від 12.01.2012 р. 4318-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 39. – Ст. 464.
6. Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 04.07.2012 р. № 656 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/656-2012-%D0%BF/paran19#n19>.
7. Закону України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» від 06.12.2012 р. 5515-VI 751 [Електронний ресурс] // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 5-6. – Ст. 60.

Goryachuk V. F., Dukov D. F. Tools for the Regional Economic Development Used at the State Level

Existing state tools for economic development of regions were taken for the analysis, main shortcomings and basic problems of their use were identified, some recommendations on the improvement of regional programs in terms of their design and monitoring have been offered.

Key words: tools, economic development, region, agreements on regional development, State Fund for Regional Development, programs

Горячук В. Ф., Дуков Д. Ф. Государственные инструменты регионального экономического развития.

Сделан анализ существующих государственных инструментов экономического развития регионов, определены основные их недостатки и проблемы применения, предложены рекомендации по совершенствованию процедур подготовки региональных программ и контроля за их выполнением.

Ключевые слова: инструменты; экономическое развитие; регион; соглашение о региональном развитии; государственный фонд регионального развития.