

## АНАЛИЗ МЕХАНИЗМОВ И ИНСТРУМЕНТОВ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ

Добровольская О.П., к.геогр.н., доцент

Таврический национальный университет имени В.И. Вернадского.

*В работе проанализированы основные механизмы и инструменты реализации государственной региональной политики Украины.*

*Ключевые слова:* региональное развитие, государственная региональная политика, инструменты региональной политики, механизмы.

**Постановка проблемы.** Продвижение Украины по пути рыночных преобразований выдвигает на первый план вопросы региональной политики, поскольку различия в уровнях экономического и социального развития, обеспеченности природно-ресурсным потенциалом ее регионов весьма существенны.

Сложность современной ситуации в региональном развитии обусловлена сочетанием общего экономического кризиса, дезинтеграцией экономического пространства, различием стартовых условий вхождения в рынок отдельных регионов, политической нестабильностью. Особой остротой характеризуется ситуация в регионах с высокой концентрацией стагнирующих отраслей с конверсионной направленностью, незавершенными инвестиционными программами, с высокой долей крупных предприятий-монополистов, с критической экологической обстановкой, требующей закрытия или перепрофилирования ряда производств и особых мер по социальной защите.

Процессы в экономической и социальной жизни на региональном и местном уровнях развиваются с ошеломляющей быстротой, вследствие чего промедление с принятием новой парадигмы управления региональным развитием поставило бы под угрозу темпы экономического роста и социальную стабильность.

Логика демократических преобразований, построение гражданского общества требует формирования государственной региональной политики на основе вовлечения в этот процесс субъектов общественных отношений на региональном и местном уровнях, в том числе территориальных общин, органов исполнительной власти, субъектов предпринимательства, негосударственных организаций и общественности. От того, каким будет соотношение функций органов государственной и местной власти по вопросам регионального развития, будет зависеть качество и скорость проведения экономических реформ, как в регионах, так и в стране в целом.

Исходя из этого, **целью работы** выступает анализ применения системы эффективных инструментов и механизмов реализации государственной региональной политики в экономике Украины.

**Анализ существующих подходов к исследуемой проблеме.** В 50-е годы прошлого века в ряде государств мира в центре внимания региональной политики находились вопросы преодоления региональных кризисов, обусловленных проблемами отдельных отраслей, в частности: угольной, металлургической, судостроительной, что особенно ярко проявилось во Франции, Италии и Великобритании [3]. В 70-е годы изменения в экономической структуре и внедрение инновационных технологий в сочетании с международной конкуренцией обусловили необходимость поиска новых подходов, основанных на инновационном совершенствовании управления региональным развитием [4, 5].

Исторический опыт многих государств мира, освещенный в работе Д. Н. Стеченко, свидетельствует о том, что в различные периоды времени доминирует одна из составляющих региональной политики. Так, в период экономического роста основное внимание уделяется составляющей выравнивания, а в кризисный период, наоборот, – стимулированию территорий со значительным «инерционным» эффектом распространения потенциала роста. Во время структурных изменений в экономике государства территориальная дифференциация развития всегда усиливается, особенно в период возобновления экономического роста [1-2,4].

Рост интеграционной активности в мировом сообществе также способствовал возникновению двух главных направлений региональной политики – активного и пассивного. Активное направление было связано, прежде всего, с необходимостью качественного изменения структуры экономики и применимо в ситуациях преодоления экономических диспропорций развития. Такая политика предусматривала, в частности, повышение производительности труда в регионах с низким уровнем развития посредством государственного инвестирования в образование, инфраструктуру, стимулирование занятости, предпринимательской деятельности [1, 4]. По мнению А.Г. Топчиева, основной целью пассивного направления стало улучшение регионального развития на основе устранения барьеров для движения рабочей силы и капитала, обеспечение эффективного обмена информацией и технологиями между регионами [5]. Как правило, большинство государств доньше применяет сочетание активного и пассивного направлений региональной политики.

В Украине особое значение ныне приобретает реализация экономических реформ. Не все регионы находятся в одинаковом положении, часть из них добилась дополнительных льгот и прав от государственных органов власти. Предоставление неоправданных льгот избранным регионам довольно часто противоречит действующим законам и нормативным актам, регулирующим ход экономических реформ [2]. Стало очевидным, что отсутствие четкого разграничения полномочий между региональными и центральными властными структурами может привести к управленческому хаосу.

**Результаты исследования.** Региональное развитие базируется на существовании механизма, в основе которого находятся противоречия – внутреннее и внешнее, которые играют роль пружины роста.

Основное внешнее противоречие регионального развития это противоречие между центром и регионами. Однако это противоречие диалектическое, и в определенных условиях выполняет или роль важнейшего рычага развития, или фактора серьезного торможения [1]. В условиях, когда противоречие региона и государства приводит к мобилизации ресурсов и поиску новых, более эффективных соотношений интересов государства и регионов, противоречие работает как побудительная сила развития, как фактор укрепления единства государственных и региональных приоритетов. Когда же экономическая политика центра и регионов усиливает неравновесие и требует вмешательства извне для усиления спроса и предложения, противоречие имеет тормозящий характер воздействия на региональное развитие.

Основным внутренним противоречием регионального развития является узость специализации производства и широта комплексности регионального потребления. Наибольшие потери имеет экономика регионов с чрезмерно узкой специализацией. Чем уже специализация, тем острее возникает необходимость внешнеэкономического сотрудничества для регионов, которое в состоянии обеспечить широкую номенклатуру потребления. Своеобразие регионального развития состоит в выполнении посреднической функции между микро- и макроэкономическим уровнем функционирования экономической системы.

Основное противоречие, лимитирующее динамическое развитие региона, – противоречие между центром и регионом. Положение региона всегда двойственно: в его пределах действуют две тенденции – центробежная и центростремительная, которые проявляются, главным образом, в политике, экономике, а определяющим мотивом выступает интеграционный мотив единого экономического поля, обусловленный рыночной конкуренцией.

Следует отметить, что региональная политика характеризуется рядом аспектов, среди которых:

- методологический, предполагающий регулирование регионального развития на основе совокупности принципов, форм, подходов и методов, используемых в процессе регионального управления. Именно методологическая обоснованность регионального развития обеспечивает действенность мер регулирования, направленных на достижение поставленных целей;

- организационный, обеспечивающий единство рассмотрения технико-экономических, социальных и экологических отношений в процессе развития региона через функции органов управления;

- социально-экономический, обеспечивающий анализ региональной системы на основе существующих форм собственности и перспективного экономического потенциала территории [1].

Являясь важнейшей составной частью управления социально-экономическим развитием, государственная региональная политика основывается на специфических закономерностях размещения производительных сил, определяющих отношения между производительными силами и территорией, среди которых:

- комплексность развития экономики регионов, предполагающее сочетание отраслей рыночной специализации, отраслей, дополняющих территориальный комплекс, а также инфраструктурных отраслей. Задачей региональной политики в этом случае выступает обеспечение пропорционального развития всех трех групп отраслей, укрепление связей между ними;

- выравнивание уровней социально-экономического развития регионов, которое представляет собой постоянную и перспективную задачу реализации государственной региональной политики. Наличие природно-географических, исторических, экономических, социально-демографических различий регионов способствует формированию специфических условий их самообеспечения. Поэтому главным ориентиром процесса совершенствования регионального развития должен быть учет специфики регионов в осуществлении структурной, финансовой, социальной, внешнеэкономической политики в условиях рыночных преобразований;

- территориальное разделение труда между регионами и в их пределах, которое является необходимым условием регионального развития в условиях рыночной экономики. Государственная региональная политика должна учитывать, рыночную специализацию государства и существование межгосударственного и внутригосударственного обмена. На современном этапе экономического развития в условиях становления рыночных отношений особенно важно дальнейшее совершенствование разделения труда между регионами путем объединения и согласования их трудовых усилий, и правильного сочетания с интересами государства.

Исходя из этого, стратегическими целями региональной политики государства являются: стабилизация производства; возобновление экономического роста в каждом из регионов Украины; повышение благосостояния населения; создание научно-технических предпосылок укрепления позиций государства на мировой арене.

Среди целей тактического характера, следует выделить: объединение интересов государства и ее отдельных регионов; решение проблем территориального устройства; создание необходимых условий для расширения экономических возможностей и обеспечения стабильности развития каждой территориальной единицы хозяйственной системы.

В условиях проведения радикальных экономических реформ должна быть выработана четкая региональная политика, учитывающая специфику регионов при соблюдении национальных интересов, и направленная на всемерное развитие местного самоуправления, решение региональных проблем на местах. Важными условиями данного процесса, являются: формирование рациональной системы расселения; рационализация

миграционных процессов; развитие предпринимательства; привлечение отечественных и иностранных инвестиций.

В экономической сфере реализация управленческих функций государства предусматривает рациональное использование многообразия хозяйственных возможностей региона, объективных преимуществ территориального разделения труда и экономической кооперации регионов.

В социальной сфере предусматривается обеспечение достойного уровня благосостояния населения региона. Региональная политика должна ослабить внутреннее социальное напряжение, способствовать сохранению целостности и единства государства. В связи с наличием в Украине отчетливых признаков глубокого экономического кризиса, усиливается дезинтеграция единого экономического пространства, проявляется межэтническая напряженность, возникает настоятельная необходимость в большем ужесточении государственного регулирования всех эколого-социально-экономических процессов, принятия действенных мер по стабилизации обстановки, повышению уровня занятости населения во всех регионах страны.

Достижение поставленных целей государственной региональной политики возможно на основе структурной перестройки экономики регионов, определения социально-экономических, научно-технических, экологических и демографических приоритетов; реконструкции экономики промышленных регионов и крупных городских агломераций, модернизации их инфраструктуры, оздоровления экологической ситуации; преодоления отставания отдельных регионов по уровню и качеству жизни населения; стимулирования развития экспортных и импортозамещающих региональных производств, имеющих для этого наиболее благоприятные условия; развития межрегиональных и региональных инфраструктурных систем, стимулирующих региональные структурные сдвиги и обеспечивающих эффективность региональной экономики; обеспечения полного и сбалансированного использования природно-ресурсного потенциала регионов; развития наиболее эффективных отраслей производственной и социальной сферы регионов с учетом общегосударственных интересов; повышения уровня благосостояния населения и улучшения демографической ситуации; совершенствования развития региональной и межрегиональной инфраструктуры; улучшения состояния окружающей среды и сохранения генетического фонда живой природы; обеспечения сбалансированного эколого-социально-экономического развития регионов [2].

Объектами государственного регулирования регионального развития выступают многочисленные и качественно различные таксономические единицы государственного, регионального и муниципального уровней.

В регионах создается весь комплекс условий жизнедеятельности населения, осуществляется воспроизводство трудовых ресурсов, определяются пропорции между секторами и отраслями экономики. В пределах регионов пересекаются общегосударственные, отраслевые, местные

интересы, согласование которых является одной из наиболее сложных проблем общественного развития.

Среди субъектов государственного регулирования регионального развития следует выделить органы государственной власти, представительские органы и органы местного самоуправления.

Основным средством реализации государственной региональной политики выступает управление – цели, задачи и методы которого, определяются на основе общепринятых принципов развития производительных сил и особенностей развития отдельных отраслей хозяйства [4].

Совершенно очевидно, что экономическая политика государства и регионов не должна противостоять друг другу. В этом процессе со стороны государственных органов управления должны быть обеспечены регулирование, контроль и руководство региональным развитием. Успех становления рыночных отношений и эффективности проведения экономических реформ зависит от конкретных действий органов управления по решению проблем в отдельных регионах. Реализация государственной региональной политики исключает унифицированный подход к проведению рыночных реформ в регионах, требует гибкости в проведении, и в то же время единства общих принципов функционирования рынка на всей территории государства. Государство как основной субъект реализации государственной региональной политики призвано выполнять следующие функции: обеспечения функционирования рыночного хозяйства в регионе; разработки конкретных «правил игры» в рыночном пространстве региона и контроль их соблюдения; обеспечения стабильного развития эколого-социально-экономической системы региона; обоснования основных стратегических и тактических целей регионального развития с обязательным временным контролем их достижения; определения приоритетов регионального развития и поддержки конкурентного пространства; выбора и обоснования путей достижения поставленных целей регионального развития [1].

В последнее десятилетие государственная региональная политика Украины не имела целенаправленного, системного характера. Следует констатировать доминирование ситуативного подхода в управлении региональным развитием. Существующие до сих пор механизмы государственного регулирования регионального развития применяются на основе использования принципов централизованной системы, возможности которой исчерпаны, о чем свидетельствует анализ эффективности применения отдельных инструментов государственного регулирования.

Реализация государственной региональной политики должна охватывать весь комплекс законодательных, административных, социально-экономических мероприятий, осуществляемых государственными и местными органами управления. Применение системы инструментов государственного регулирования регионального развития должно быть основано на принципах: избирательности использования системы

регуляторов в отношении тех или иных субъектов хозяйственной деятельности на данной территории. Причем такими субъектами могут быть отраслевые и территориальные образования; обязанности использования системы экономических регуляторов, имеющих стимулирующий характер; ограниченности системы регулирования регионального развития временными рамками, особенно в плане предоставления дотаций и льгот; необходимости учета территориальной специфики в процессе государственного регулирования регионального развития.

Следует отметить, что одним из ключевых инструментов воздействия на решение социально-экономических проблем регионов выступают местные бюджеты и межбюджетные трансферты. Источниками формирования местных бюджетов являются местные налоги и сборы, самостоятельно вводимые органами местного самоуправления, а также государственные налоги и сборы, передаваемые в местный бюджет. С принятием Бюджетного кодекса разграничены доходы и расходы государственного и местных бюджетов, обоснованы принципы и механизм формирования межбюджетных трансфертов. Однако общее положение местных бюджетов, особенно на уровне территориальных общин, сел, поселков, городов, остается чрезвычайно сложным. Поэтому регулирование должно сопровождаться жестким контролем расходования средств, поступающих в регионы, прежде всего из государственного бюджета и из других источников.

Особое значение в системе инструментов реализации государственной региональной политики принадлежит косвенным методам финансового и денежно-кредитного регулирования. Так, одним из методов стимулирования регионального развития, способствующих структурной перестройке экономики и оживлению производства может стать использование инвестиционного налогового кредита, направляемого в депрессивные регионы или инвестиционно-привлекательные отрасли.

Важную роль должны играть налоговые льготы, а также введение регионально-дифференцированной амортизации, создающей условия для финансирования ускоренной модернизации производства.

Целевые программы территориального развития являются одним из наиболее популярных инструментов реализации государственной региональной политики, так же как и прогнозы регионального развития. В последние годы в Украине были разработаны комплексные программы социально-экономического развития Карпатского, Подольского, Приднепровского регионов, а также Украинского Причерноморья и Полесья. Решением правительства были одобрены программы АРК, г. Севастополя, Большой Ялты, г. Киева, Донецкой, Луганской, Херсонской областей [1].

Так, на территории АР Крым находились в процессе реализации многочисленные программы социального, экономического, экологического характера государственного, республиканского, регионального уровня (таблица 1). Эти программы имели целевой характер и финансировались частично из государственного бюджета. Однако ни одна из этих программ не была реализована в полном объеме, а отсутствие четких критериев оценки

выполнения программ снижало их действенность как инструмента реализации государственной региональной политики.

Таблица 1

**Целевые программы, реализуемые на территории АРК**

Классификационный признак	Виды программ (количество реализуемых программ)
Содержание	– социальные (69, в т.ч. социально-экономические) – экономические (16) – экологические (15)
Уровень создания программы	– государственные (48) – республиканские (35) – региональные (16)
Источник финансирования	– государственный бюджет (60, в т.ч. 20 – исключительно за счет средств государственного бюджета) – республиканский бюджет (56, в т.ч. 6 – исключительно за счет средств республиканского бюджета) – местные бюджеты (45, в т.ч. 2 – исключительно за счет средств местных бюджетов) – специальные фонды (21) – средства предприятий (21)

Изучение практики программно-целевого управления в Автономной Республике Крым позволило выявить ряд существенных недостатков. Прежде всего, следует отметить отсутствие взаимосвязи программ между собой. Так, утверждённая Постановлением Кабинета Министров Украины от 30.08.07 г. Государственная программа социально-экономического развития Автономной Республики Крым на период до 2017 г., по своему содержанию определяет цель и приоритеты развития республики на долгосрочную перспективу и направлена на создание условий сбалансированного социально-экономического, экологического культурного развития автономии на основе рационального использования природных, трудовых, производственных, научно-технических, интеллектуальных ресурсов, совершенствования инженерной и транспортной инфраструктуры, улучшения условий проживания и отдыха населения. Однако найти и проследить логику взаимосвязи указанных критериев и направлений в программе во взаимосвязи с приоритетами долгосрочной программы практически невозможно. Кроме того, не увязаны между собой программы территориального и отраслевого развития. Ряд программ регионального уровня не находят своего развития на местном уровне, например, Концепция развития рекреационного комплекса Крыма до 2010 года, не реализованная на уровне рекреационных районов, по сути стала декларацией о намерениях.

Анализ содержания отдельных целевых программ, приведённый в табл. 2. указывает на недостаточность их финансирования. За редким исключением, даже утверждённые объёмы финансирования не обеспечиваются реальными средствами в необходимые сроки.



Таблица 2

**Анализ содержания социально-экономических  
и экологических программ, реализованных в АРК в 2000-2011 гг.**

Наименование программы	Анализ содержания программы	
	Положительные моменты	Недостатки
1	2	3
Программа телефонизации квартир домовладений и участников ВОВ	Проведен анализ современного состояния телефонизации, определены объемы работ по программе и объемы вложений по отдельным этапам реализации программы.	Нет увязки программы с программами более высокого уровня. Не определен источник финансирования, не указаны порядок и ответственные за контроль исполнения этапов программы и использования средств.
Программа обустройства социально-культурного развития депортированных граждан в АРК	Четко определены объемы финансирования, перечень мероприятий, их исполнители. Определен источник финансирования – бюджет АРК, контроль исполнения программы поручен Рабочей группе ВР АРК.	Программа не обоснована и не определено в рамках какого временного отрезка в рамках исполнения стратегии развития АРК она реализуется.
Программа «Синяя птица» (развитие творчества детей и подростков)	Содержит перечень планируемых к реализации мероприятий и сроки их исполнения.	Нет увязки с другими программами, не определены ответственные за исполнение программы, нет объема необходимых средств и источников финансирования.
Программа профилактики преступности в АРК	Четко определены исполнители и сроки реализации этапов программы.	Много декларативных мероприятий («активизировать...», «принять меры...» и т.п.). Предполагается предусмотреть в бюджете АРК средства на финансирование программы, но нет расчета необходимых объемов финансирования.
Программа охраны, восстановления и содержания памятников садово-паркового искусства общегосударственного и местного значения в АРК	Определен перечень мероприятий (детально по отдельным объектам) и сроки их исполнения. Контроль возлагается на Республиканский комитет по охране окружающей среды и постоянную комиссию ВР АРК по экологии.	Не определены объемы и источники финансирования. Нет ссылки на программы более высокого уровня, в рамках которых реализуется данная программа.
Программа поддержки и развития местного самоуправления в АРК	Имеется ссылка на законодательные основы разработки программы (Европейская хартия, Конституция и Законы Украины). Указаны мероприятия и сроки их исполнения. Предусматривается финансирование за счет бюджета АРК и за счет благотворительных взносов. Четко определены объемы финансирования.	Не указаны исполнители разработанных мероприятий, не определен механизм финансирования мероприятий программы (распределения финансовой нагрузки между бюджетом и благотворительными взносами).

1	2	3
Программа восстановления и обеспечения сохранности защитных лесонасаждений в АРК	Четко определены объемы финансирования по источникам и по отдельным этапам реализации программы. Контроль возлагается на Постоянную комиссию ВР АРК по экологии.	Нет связи программы с другими программами, программа не обоснована в динамике, поэтому представляется разовым мероприятием, нет анализа современного состояния защитных лесонасаждений.
Программа инженерной защиты территорий АРК от оползневых и абразивных процессов	Четко определены объемы, источники финансирования, этапы реализации и ожидаемые результаты.	Недостаточно определена функция контроля исполнения программы и использования средств на ее реализацию.
Программа поддержки индивидуального жилищного строительства на селе «Собственный дом»	Представлена оценка сложившейся ситуации и сделан вывод о необходимости реализации такой программы. Подробно рассмотрен порядок финансирования за счет средств специального фонда и средств застройщиков. Контроль реализации программы возлагается на местные органы власти.	Этапы реализации рассмотрены в общем виде (т.н. «концептуально»). Программа в целом носит несколько описательный характер с точки зрения механизма ее реализации. Нечетко определены сроки реализации программы.
Программа первоочередных мероприятий по улучшению водоснабжения и водоотведения городов АРК	Определены мероприятия по этапам реализации и капиталовложения по источникам финансирования.	Нет анализа сложившейся ситуации по отдельным объектам. Слабо рассмотрены вопросы контроля реализации программы и использования средств.
Программа сохранности библиотечных и архивных фондов в АРК	Определены объемы и источники финансирования, этапы реализации программы и ответственные за исполнение, четко расписаны виды затрат по каждому объекту.	Нет анализа сложившейся ситуации. Слабо рассмотрены вопросы контроля реализации программы в целом.

Следует отметить отсутствие единой методики разработки, реализации, контроля исполнения и согласования программ различных уровней иерархии управления по срокам, ресурсам, финансированию. Кроме того, ни в программах, ни в иных документах не предусмотрено четкой последовательности контроля реализации, системы показателей, анализ которых позволил бы судить о степени завершенности той или иной программы или её этапа. Ситуация усугубляется ещё и несовершенством существующей системы региональных статистических показателей. Разработка региональных целевых программ основывается на значительной информационной базе, формирование которой должно быть адекватным проблемам регионального программно-целевого регулирования и управления. Многие же показатели существующей статистики не отвечают этой задаче, либо просто не наблюдаются государственной статистикой. Официальная статистика не всегда в состоянии удовлетворить потребности в необходимой информации, поскольку региональное программирование требует специфических показателей социально-экономического развития

региона (города, района). Поэтому информационное обеспечение программно-целевого управления требует дальнейшей разработки и совершенствования.

Таким образом, среди факторов негативно влияющих на ход выполнения программ регионального развития, следует отметить: отсутствие системы отбора целевых государственных и региональных программ, недостаточную аргументированность осуществления; слабую проработку регионального аспекта в отраслевых государственных программах; отсутствие мониторинга регионального аспекта отраслевых программ; большое число второстепенных программ, не требующих срочной реализации, входящих в перечень государственных целевых программ; слабо проработанный механизм реализации государственных и региональных программ; недостаточный контроль выполнения программ, отсутствие эффективной системы статистического обеспечения регионального программирования, о чем свидетельствует таблица 3.

Таблица 3

**Проблемы разработки и реализации целевых программ  
и направления их решения**

Суть проблемы	Направления решения
1	2
Неконкретность выбора предмета программы («регион», «социально-экономическое развитие»)	В программах в качестве предмета должны появиться конкретные отрасли и территориальные образования исходя из их значимости для региона с учетом межотраслевых связей.
Неконкретность формулировки цели программы	Цель должна быть сформулирована исходя из проблемы, присущей предмету программы, необходимость решения которой и привела к разработке программы.
Отбор программных мероприятий и заданий	Такой отбор должен носить непосредственно целевой характер, т.е. каждое мероприятие программы должно строго соответствовать ее цели, а не региону в целом и т.д., каждое мероприятие программы должно завершаться событием соответствующим ее цели.
Выбор территории, на которой будет реализована программа	В пределах региона создать список депрессивных территорий, на которых развитие рыночных механизмов требует особого внимания и поддержки.
Недофинансирование мероприятий программы	При разработке мероприятий и определении соответствующих финансовых ресурсов необходимо создавать несколько вариантов реализации программы при различных уровнях финансирования.
Необходимость решения наиболее актуальных проблем регион в условиях ограниченных ресурсов	Формирование ежегодно обновляемого перечня проблемных вопросов для данного региона. Разработка процедуры отбора проблемных вопросов для решения их программным методом.

1	2
Контроль эффективности выполнения программ	Ввести отдельную оценку эффективности и результативности реализации программ. При оценке результативности определять все ли мероприятия реализованы в полном объеме и достигнут ли желаемый результат. При оценке эффективности – какова окупаемость вложенных средств.
Низкий уровень ответственности за разработку и реализацию программ	Организация наблюдательных советов из числа финансирующих структур. Ввести в функции Казначейства контроль средств направляемых из государственного бюджета для реализации программ различных уровней.
Отсутствие согласованности между программами различных уровней и различных разработчиков	Ввести межпрограммную координацию. Для этого создать координационный центр реализации программ при Минэкономике (или самостоятельный, или при государственной администрации региона).

Очевидно, региональное программирование должно предусматривать создание специальных фондов регионального развития, стимулирование привлечения частных отечественных и иностранных инвестиций, предоставление налоговых льгот, установление льгот по арендной плате при изъятии земельных площадей под строительство новых предприятий, экологизацию ценообразования. В управлении региональными программами особенно важно разграничение компетенции между государственными и местными органами власти. Так, государственные органы должны регулировать процессы создания новых производств, организовать межрегиональные экономические связи. Внимание местных органов управления должно быть сосредоточено на создании рациональной структуры хозяйства, использовании природных ресурсов, решении социально-демографических и экологических проблем, осуществлении экономических реформ. При основной тяжести работ по управлению государственными региональными программами, возлагаемых на исполнительную власть, часть регулирующих функций следует передавать непосредственным исполнителям программ. Для этой цели целесообразно создавать на договорных началах специальные государственные, частные, смешанные, независимые компании, агентства.

Наряду с программами, важным инструментом государственного регулирования регионального развития являются комплексные прогнозы размещения производительных сил Украины на краткосрочную и долгосрочную перспективу, которые должны тесно увязываться с генеральной схемой расселения населения. Прогнозы включают в себя экономические, научно-технические организационные мероприятия, обеспечивающие решение определенных территориальных проблем, например вовлечение в хозяйственный оборот новых эффективных природных ресурсов или же решение иных, важных для государства в данный период времени проблем.

Одним из инструментов государственной региональной политики, призванным решить проблемы депрессивных регионов, выступают специальные экономические зоны (СЭЗ) и территории приоритетного развития (ТПР). В пределах СЭЗ и ТПР были введены налоговые льготы для инвесторов, предусматривающие освобождение от отдельных налогов на конкретный срок. С начала функционирования СЭЗ и ТПР было привлечено более 825 млн. долларов США. Свыше 80 % инвестиций приходилось на металлургическую, химическую и пищевую промышленность. Однако не во всех СЭЗ и ТПР применение льготного налогового механизма дало позитивные результаты. Так, в АРК 95 % инвестиций приходилось на ТПР «Большая Ялта» и только 5 % на все остальные территории льготного налогообложения [1]. Большая часть материальных средств была направлена на территории с наличием соответствующих условий, достаточно развитой инфраструктурой и соответствующим качеством окружающей среды. В результате, в различные периоды времени отношение к этому инструменту регулирования менялось, в том числе и на законодательном уровне. К основным рискам функционирования СЭЗ и ТПР, следует отнести: возникновение потерь поступлений в государственный бюджет, угрозу отрицательного влияния предприятий, расположенных в других регионах, стихийного перераспределения инвестиционных потоков между регионами в связи с существующими преференциями.

Государство должно обеспечить общеэкономические условия благоприятного инвестиционного климата в целом по стране, так как превратить все территорию в СЭЗ невозможно. Кроме того, до сих пор не формализованы критерии дифференциации регионов по условиям предоставления налоговых льгот, что повлекло за собой массовое появление проектов создания СЭЗ и ТПР.

Общий анализ основных инструментов государственного регулирования регионального развития дает возможность констатировать недостаточную их действенность в процессе уменьшения региональных диспропорций и несостоятельность в системном решении проблем выравнивания социальных диспропорций, устойчивого развития регионов.

Адаптируясь к новым условиям, регионы вырабатывают свои модели экономического поведения, используя в первую очередь свое монопольное положение в производстве отдельных видов продукции и транспорте. Так, регионы, обладающие значительным научно-техническим потенциалом, главный упор делают на ускоренную приватизацию, формирование рыночных структур, создание совместных предприятий и благоприятных условий для иностранного инвестирования. Однако совершенствование существующей системы государственного регулирования регионального развития должно быть основано на соблюдении принципов: адекватности объективно существующим условиям функционирования и состояния экономики региона в то или иной период времени; комплексности системного анализа региональной ситуации, учитывающего все

разнообразие эколого-социально-экономических процессов; целостности, предполагающей существование объектов, целей, задач и механизмов государственного регулирования регионального развития.

Фундаментом регионального развития должна стать самостоятельность регионов в определении перспективных целей и возможностей финансирования мероприятий по их реализации, прежде всего, за счет собственных источников.

В развитых регионах требуется поддержка хозяйственных начинаний, создание системы стимулов для их укрепления. Для депрессивных регионов предполагается участие государственных органов власти в программах по структурной перестройке, созданию свободных рабочих мест, проведению мероприятий по финансовой помощи и обеспечению социальных стандартов жизни населения. Любая сфера деятельности государственных органов власти должна обязательно иметь региональное содержание. Макроэкономическое регулирование должно быть дополнено микроэкономическим, которое предполагает децентрализацию процессов управления реформами, активизацию экономической деятельности на местах, особенно в отношении развития предпринимательства, создания многообразия форм собственности, конкурентной рыночной среды.

**Выводы.** Успешность реализации экономической политики регионального развития зависит от сочетания разнообразия конкретных подходов к решению проблем в отдельных регионах и единства общих принципов функционирования рынка в пределах государства. Особенно целесообразным следует считать формирование правового и организационного механизма вертикальных и горизонтальных взаимодействий субъектов хозяйствования и органов управления, содействие общественному и территориальному разделению труда, развитию единого рыночного пространства, разработку мероприятий по преодолению распада межрегиональных хозяйственных связей.

Укрепление единого экономического пространства Украины является важнейшей задачей государственной региональной политики, решение которой возможно с помощью создания рынка капиталов, развития системы акционерных компаний, фондовых бирж, коммерческих банков, фондов товарных и сырьевых ресурсов.

Разнообразие применяемых инструментов регулирования регионального развития призвано обеспечить создание рациональных и взаимовыгодных отношений между государством и местными органами власти, адаптировать к современным условиям осуществления реформ, приблизить механизмы регулирования регионального развития к нормам и стандартам Европейского Союза с целью интеграции экономики Украины в мировое экономическое пространство.

Государственная региональная политика должна учитывать процессы, происходящие в мировом измерении. Глобализация, инновационная направленность развития, усиление конкуренции в

привлечении капитала касаются не только государства, но и его регионов, что может повлечь за собой поляризацию регионального развития. При усилении региональной направленности процесса реформирования экономики государственное регулирование должно быть направлено на пространственную интеграцию Украины, проведение жесткой государственной налоговой политики, рационализацию использования уникальных природных ресурсов в ряде регионов за счет государства, составление и реализацию важнейших региональных целевых программ. Экономическое возрождение регионов возможно на основе концентрации усилий бизнеса, управленческой элиты, местного самоуправления, обеспечения экономической автономии регионов.

#### **Список использованных источников**

1. Добровольская О.П. Региональная экономика/О.П. Добровольская. – Симферополь: СПД Барановская, 2011. –287 с.
2. Добровольський О. В., Добровольська О. П. Державне та регіональне управління. Навчальний посібник. / О.В. Добровольський, О.П. Добровольська – Сімферополь: ВД «АРІАЛ», 2013. – 448 с.
3. Запоточний І. В. Державне регулювання регіональної економіки. / І. В. Запоточний, В. І. Захарченко – Харків: «Одіссей», 2003 – 600 с.
4. Стеченко Д. М. Державне регулювання економіки/ Д. М. Стеченко. – Київ: «Знання», 2004 – 262 с.
5. Топчієв О. Г. Теоретичні основи регіональної економіки/О. Г. Топчієв – Київ: Видавництво УАДУ, 1997 – 137 с.

**Добровольська О.П. Аналіз механізмів та інструментів реалізації державної регіональної політики України**

У роботі проаналізовано основні механізми та інструменти реалізації державної регіональної політики України.

**Ключові слова:** регіональний розвиток, державна регіональна політика, інструменти регіональної політики, механізми.

**Dobrovolskaja O.P. The analysis of mechanisms and tools of realization of the state regional policy of Ukraine**

In work the basic mechanisms and tools of realization of the state regional policy of Ukraine are analysed.

**Key words:** regional development, the state regional policy, tools of a regional policy, mechanisms